

Kaisu Sahamies

# **MAANKÄYTTÖ MONIALAISESSA HYVINVOINNIN EDISTÄMISTYÖSSÄ**

Maankäytöstä vastaavien johtavien viranhaltijoiden  
hyvinvointikäsitykset ja -tiedon käyttö

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Pro gradu -tutkielma  
Joulukuu 2019

# TIIVISTELMÄ

Kaisu Sahamies: Maankäyttö monialaisessa hyvinvoinnin edistämistyössä: Maankäytöstä vastaavien johtavien viranhaltijoiden hyvinvointikäsitykset ja -tiedon käyttö

Pro gradu -tutkielma, 94 sivua, 2 liitesivua

Tampereen yliopisto

Kunta- ja aluejohtaminen

Joulukuu 2019

---

Tämä tutkimus käsittelee sitä, millaisena maankäytöstä vastaavat johtavat viranhaltijat kokevat oman roolinsa asukkaiden hyvinvoinnin edistämisessä ja millaisiin hyvinvointikäsityksiin ja hyvinvointitietoon he nojaavat työssään. Tutkimuksessa on myös kartoitettu heidän suhtautumistaan monialaiseen hyvinvoinnin edistämistyöhön organisaatiossaan sekä siihen liittyviä mahdollisia erityisiä yhteistyön rajaesineitä.

Nimenomaan maankäyttöön liittyvien hyvinvointikäsitysten analysointi on tärkeää ja erityisen mielenkiintoista kahdesta syystä. Ensinnäkin elinympäristön on todettu olevan kytköksissä asukkaiden hyvinvointiin ja siihen vaikuttaviin arkisiin valintoihin monin eri tavoin. Toiseksi aiemmat tutkimukset ovat korostaneet, että kuntien lakisääteinen hyvinvoinnin edistämistehtävä edellyttää toimialarajat ylittävää monialaista yhteistyötä. Monialainen paikallinen hyvinvointijohtaminen ja sen taustalla vaikuttavat hyvinvointikäsitykset ovat lisäksi ajankohtainen aihe nyt, kun suuret hallinnolliset reformit muovaavat suomalaisten kuntien roolia.

Tutkimusta varten haastateltiin seitsemäätoista maankäytöstä vastaavaa johtavaa viranhaltijaa, jotka työskentelevät asema-, yleis- ja maakuntakaavatasolla eri puolilla Suomea. Haastattelut analysoitiin aineistolähtöisen ja teoriaohjaavan sisällönanalyysin keinoin.

Maankäytöstä vastaavien viranhaltijoiden työssä korostuivat vuorovaikutteisuus ja toimiminen useilla eri rajapinnoilla. Hyvinvointikäsitykset näyttäytyivät varsin laajoina: haastatellut viranhaltijat tunnistivat elementtejä niin hyvinvoinnin fyysisestä, toiminnallisesta, sosiaalisesta kuin psyykkisestäkin ulottuvuudesta. Haastateltavat kokivat voivansa vaikuttaa hyvinvointiin etenkin edistämällä liikkumaan kannustavaa yhdyskuntarakennetta, turvaamalla viherverkostoja sekä ehkäisemällä segregatiota kohdentamalla investointeja alueille, joihin on kerääntynyt huono-osaisuutta.

Tutkimuksen tulokset osoittavat myös, että käytössä ollut hyvinvointitieto ei vastannut laajentuneisiin hyvinvointikäsityksiin. Myös hyvinvoinnin edistämiseksi perustettujen hyvinvointityöryhmien toiminnassa sekä lakisääteisessä hyvinvointikertomuksessa ja suunnitelmassa tunnistettiin selviä puutteita. Eri toimialojen välinen yhteistyö oli toisinaan melko jännitteistä, mutta siitä huolimatta monialainen yhteistyö hyvinvointiin liittyvissä kysymyksissä itsessään koettiin merkitykselliseksi.

Tutkimus vetää yhteen aiheesta tehtyä tutkimusta ja luo pohjaa sen laajemmalle tieteelliselle tarkastelulle. Sen tuloksia voidaan hyödyntää kuntien, kaupunkien ja maakuntien hyvinvointijohtamisen prosessien kehittämisessä erityisesti toimialarajat ylittävän yhteistyön sekä elinympäristön hyvinvointivaikutusten suunnittelun ja mallintamisen näkökulmista.

Avainsanat: *hyvinvointikäsitys, elinympäristön hyvinvointitekijät, monialainen johtaminen, hyvinvointitieto, rajaesine*

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -ohjelmalla.

# SISÄLLYS

1	JOHDANTO .....	1
1.1	Tutkielman tausta .....	1
1.2	Tutkimuksen asetelma, tavoitteet ja tutkimuskysymykset .....	3
2	HYVINVOINTIPARADIGMAN MUUTOS .....	4
2.1	Laajempi ymmärrys terveydestä ja hyvinvoinnista .....	4
2.2	Miten elinympäristö vaikuttaa käyttäytymiseen? .....	8
2.3	Hyvinvointitieto osana paradigman muutosta ja hyvinvointipolitiikkaa .....	11
2.4	Elinympäristön ja hyvinvoinnin suhteen uudet tutkimuslinjat .....	14
3	KAUPUNKIYMPÄRISTÖN SUUNNITTELU HYVINVOINTIPOLIITTISENA KYSYMYKSENÄ .....	16
3.1	Hyvinvointi kaupunkisuunnittelun tavoitteena .....	16
3.2	Hyvinvoinnin edistäminen hallinnollisia rajoja ylittävänä kysymyksenä .....	20
3.3	Monialaisen yhteistyön työkaluja ja rajaesineitä .....	24
4	AINEISTO JA MENETELMÄT .....	30
4.1	Aineiston kuvaus .....	30
4.2	Teemahaastattelu menetelmänä .....	31
4.3	Laadullinen sisällönanalyysi ja analyysityylit .....	32
4.4	Laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arviointi .....	34
5	HYVINVOINTIPARADIGMAT OSANA JOHTAJIEN TYÖTÄ .....	37
5.1	Laaja-alaista possibilismia .....	37
5.1.1	Hyvinvoinnin ulottuvuudet maankäytön suunnittelussa .....	37
5.1.2	Mahdollistava kaupunki .....	40
5.2	Hyvinvointitiedon hyödyntäminen .....	42
5.2.1	Tärkeänä pidetty hyvinvointitieto .....	42
5.2.2	Keskeisimmät haasteet hyvinvointitiedon käytössä .....	44
5.3	Kokemus omasta toimijuudesta hyvinvoinnin edistämisessä .....	47
6	VUOROVAIKUTUSTA LUKUISILLA RAJAPINNOILLA .....	51
6.1	Rajapinnat ja niillä vaikuttaminen .....	51
6.1.1	Eri ryhmät vaativat erilaista vuorovaikutusta .....	51
6.1.2	Vaihteleva suhde päätöksentekijöihin .....	52
6.2	Haasteita toimialojen välisessä yhteistyössä .....	56
6.2.1	Organisaatio- ja asiantuntijaselityksiä .....	56

6.2.2	Käsitteiden laajentuessa myös niiden omistajuus laajenee .....	60
6.3	Yhteistyön onnistumisen edellytykset .....	63
6.3.1	Rohkeasti laatikon ulkopuolelle .....	63
6.3.2	Rajatyöskentelyä ryhmissä.....	65
6.4	Kohti parempia rajaesineitä hyvinvoinnin edistämässä .....	69
6.4.1	Hyvinvointikertomuksessa on potentiaalia.....	69
6.4.2	Muita mahdollisia rajaesineitä .....	71
6.4.3	Reagointi ulkoiseen disruption .....	75
7	PÄÄTELMÄT .....	77
8	POHDINTA .....	83
	LÄHTEET .....	87
	LIITTEET .....	I

## Luettelo kuvista ja taulukoista

Kuva 1: Näkökulmia ympäristön ja ihmisen vuorovaikutukseen.....	9
Taulukko 1: Aineiston kuvaus .....	30
Taulukko 2: Suhde poliittisiin päätöksentekijöihin .....	53
Kuva 2: Erilaiset roolit suhteessa yhteistyön tavoitteisiin sekä mahdollisten ongelmien selittämiseen.....	79
Kuva 3: Erilaiset roolit ja ihmisen ja ympäristön suhde .....	81

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkielman tausta

Hyvinvointijohtaminen ja sen taustalla vaikuttavat hyvinvointikäsitykset ovat ajankohtainen aihe suurten hallinnollisten reformien muokatessa suomalaisten kuntien roolia. Vastuuta sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä suunnitellaan siirrettäväksi uudelle maakunnalliselle hallintotasolle, jolloin merkittävä osa kuntien tehtäväkentästä ja resursseista siirtyisi niiltä pois. Tämä tarkoittaisi, että tulevaisuudessa kuntien mahdollisuudet vaikuttaa asukkaidensa hyvinvointiin painottuisivat nimenomaan terveyshaittoja ennaltaehkäiseviin toimiin ja hyvinvointia tukevien valintojen mahdollistamiseen. Hyvinvoinnin edistäminen onkin noussut entistä vahvemmin esiin kuntien strategisissa päämäärissä ja tavoitteisissa (Majoinen & Antila, 2018).

Hallinnollisten uudistusten lisäksi kuntien toimintaympäristöä muovaavat globaalit megatrendit, kuten kaupungistuminen, väestön ikääntyminen, moninaistuva muuttoliike ja kestävyysvaatimus. Ne näkyvät kunnissa kasvavina kehittämispaineina ja vaikuttavat elinympäristöömme muun muassa kaupunkisuunnittelun osalta. Laadukas elinympäristö on kytköksissä paitsi hyvinvointiin myös elinvoimaan, sillä se toimii vetovoimatekijänä asukkaille ja yrityksille (Paahtama, 2016; Kurkinen, 2004). Kunnat ovat avainasemassa elinympäristön laadun, vetovoimaisuuden, hyvinvointivaikutusten sekä kestävyysedistämisen, sillä niillä on laajat toimivaltuudet muun muassa maapolitiikassa, kaavoituksessa sekä asunto- ja liikennepolitiikassa.

Aiemmassa kotimaisessa tutkimuksessa korostetaan usein sitä, että hyvinvoinnin edistämistehtävä edellyttää toimialarajat ylittävää monialaista yhteistyötä (Syväjärvi & Leinonen, 2019; Majoinen & Antila, 2018; Saikkonen, Hannikainen, Kauppinen, Rasinkangas & Vaalavuo, 2018; Paahtama, 2016; Niemelä, 2010; Perttilä, Orre, Koskinen & Rimpelä, 2004; Uusitalo, Perttilä, Poikajärvi & Rimpelä, 2003; Tapaninen, 2002). Myös terveydenhuoltolain (1326/2010) 12 § 3 mom. osoittaa selkeästi, että ”*Kunnan eri toimialojen on tehtävä yhteistyötä terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi*”. Huolimatta monialaisuuden ja yhteistyön merkityksen korostamisesta, kuntien lakisääteisissä hyvinvointisuunnitelmissa ja -kertomuksissa käytetyn informaation on havaittu olevan pääasiassa

valtakunnallisista lähteistä peräisin olevaa, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan tietoa (Ahlgren, 2018; Kauppinen & Hätönen, 2014; Majoinen & Antila, 2018; Zechner, 2014; Männistö & Mieskolainen, 2015; Uusitalo et al., 2003). Elinympäristöä koskevaa hyvinvointitietoa käytetään niissä vielä verrattain vähän (Sahamies, 2018). Elinympäristön hyvinvointivaikutusten mallintaminen on kuitenkin kunnan toiminnan kannalta keskeistä, sillä elinympäristö on kytköksissä asukkaiden hyvinvointiin monin eri tavoin. Erityisesti maankäytön ja kaavoituksen hyvinvointivaikutukset ovat kiinnostava kysymys, sillä eri kaavatasoilla ollaan tekemisissä erilaisten hyvinvoinnin ulottuvuuksien kanssa. Kauppinen ja Tähtisen (2003, 3) mukaan yleiskaavoissa korostuvat vaikutukset terveyteen, sosiaalisiin oloihin ja kulttuuriin. Asemakaavoissa korostuvat puolestaan vaikutukset turvallisuuteen ja eri väestöryhmien toimintamahdollisuuksiin lähiympäristössä.

Kesällä 2018 tekemässäni kuntien hyvinvointikertomustyötä tarkastelevassa selvitystyössä havaitsin, että vaikka tarkastelun kohteena olleissa kunnissa hyvinvoinnin edistäminen koettiin koko kunnan tehtäväksi ja hyvinvointityöryhmien monialaisuutta pidettiin tärkeänä, teknisten alojen johtavat viranhaltijat eivät aina kokeneet hyvinvointityöryhmän työtä ja hyvinvointikertomusta toimeensa kuuluviksi. Lisäksi elinympäristöä kuvaava käytössä oleva hyvinvointitieto ei useinkaan vastannut hyvinvoinnin edistämisen tarpeisiin (Sahamies, 2018).

Hyvinvointikäsitykset vaikuttavat paitsi siihen, millaista hyvinvointitietoa pidetään hyödyllisenä, myös siihen, miten hyvinvoinnin edistämiseen hallinnonalat ylittävänä tehtävänä suhtaudutaan. Syväjärvi ja Leinonen (2019, 3) totesivat, että hyvinvoinnin edistämistyö kunnissa perustuu liian usein suppeaan, fyysistä terveyttä painottavaan hyvinvointikäsitykseen. Tällainen hyvinvointikäsitys heikentää heidän mukaansa edellytyksiä monialaiselle hyvinvointityölle. Aiemmat kotimaiset tutkimukset ovat osoittaneet, että yhteisen käsityksen luominen kunnissa siitä, mitä laaja-alainen terveys ja hyvinvointi pitävät sisällään ja miten hyvinvointia voidaan edistää, voi kuitenkin olla haastavaa (Lindfors, Rigodd & Rimpelä, 2010; Uusitalo, Perttilä & Kurenniemi, 2005; Perttilä et al. 2004; Päivänen, 2001). Esimerkiksi aluekehityksen mittaristoa suunnitelleet Laasonen et al. (2018, 51–52) huomasivat, että mittaristoa suunniteltaessa muista osa-alueista oli suhteellisen helppo päästä yhteisymmärrykseen, mutta juuri elinympäristön teemat eli asuminen, liikenne ja ympäristö sekä hyvinvoinnin teemat koettiin haastaviksi mallintaa.

Näistä syistä tässä työssä on haluttu syventyä juuri maankäytöstä vastaavien johtavien viranhaltijoiden hyvinvointikäsityksiin. Lisäksi kartoitetaan heidän käsityksiään hyvinvointikertomuksen ja -työryhmän toiminnasta ja kartoitetaan muita mahdollisia yhteistyön työkaluja, ns. rajaesineitä.

## 1.2 Tutkimuksen asetelma, tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Tämä tutkimus käsittelee sitä, millaisena maankäytöstä vastaavat viranhaltijat kokevat oman roolinsa monialaisessa hyvinvointijohtamisessa ja millaisiin hyvinvointikäsityksiin ja hyvinvointitietoon he nojaavat työssään.

### Tutkimuskysymykset:

1. Miten maankäytöstä vastaavat viranhaltijat kokevat, että maankäytöllä voidaan vaikuttaa kuntalaisten hyvinvointiin?
2. Millainen hyvinvointitieto on heidän mielestään hyödyllistä maankäytön suunnittelussa?
3. Tunnistavatko he, että organisaatiossa olisi erityisiä *rajaesineitä* toimialarajat ylittävien hyvinvointitavoitteiden muodostamisessa ja miten he suhtautuvat niihin?

Kahden ensimmäisen tutkimuskysymyksen avulla on tarkoitus analysoida maankäytöstä vastaavien viranhaltijoiden hyvinvointikäsityksiä ja asemoida niitä suhteessa teoreettiseen viitekehykseen. Selvittämällä näiden viranhaltijoiden näkemyksiä siitä, miten hyvinvoinnin edistäminen on osa heidän työtään, luodaan ymmärrystä siitä lähtötilanteesta, josta monialainen, maankäytön vaikutukset huomioiva hyvinvoinnin edistämistyö ponnistaa. Kuvaa lähtötilanteesta syvennetään vielä kolmannella tutkimuskysymyksellä, jossa pureudutaan tarkemmin maankäytöstä vastaavien viranhaltijoiden suhtautumiseen sekä kokemuksiin hyvinvoinnin edistämisen yhteistyöstä ja mahdollisista sitä helpottavista rajaesineistä.

### Tutkimuksen tavoitteet

Tällä tutkimuksella on kaksi päätavoitetta. Ensimmäinen, sen tavoitteena on tuottaa tietoa, jota voidaan hyödyntää kuntien, kaupunkien ja maakuntien hyvinvointijohtamisen prosessien kehittämisessä erityisesti toimialarajat ylittävän yhteistyön sekä elinympäristön hyvinvointivaikutusten näkökulmasta. Koska kuntien monialaisessa, strategisessa hyvinvoinnin edistämistyössä on havaittu olevan puutteita (mm. Syväjärvi & Leinonen, 2019; Ahlgren, 2018; Sahamies, 2018; Männistö & Mieskolainen, 2015; Pentikäinen, 2014; Toikko & Zehner 2014; Uusitalo et al. 2003) etenkin strategisuudessa, tiedonkäytössä ja monialaisuudessa, on tärkeää tunnistaa monialaisen hyvinvoinnin edistämistyön lähtökohtia organisaatioissa, jotta yhteistyötä voitaisiin kehittää. Toinen päätavoite on tutkimuksellinen. Koska maankäytön rooli monialaisessa hyvinvointijohtamisessa on aihe, josta on vielä vähäisesti viimeaikaista tutkimusta, tarkoituksena on olemassa olevia tutkimustuloksia ja teoreettisia näkökulmia yhdistellen ja tutkimuksen tuloksia siihen vertaillen tarjota teoreettinen viitekehys sen tarkastelulle.

# 2 HYVINVOINTIPARADIGMAN MUUTOS

## 2.1 Laajempi ymmärrys terveydestä ja hyvinvoinnista

Eri tieteenalat tarkastelevat hyvinvointia eri näkökulmista (Hoffrén, Lemmetyinen & Pitkä, 2010). Näkökulmia yhdistämällä hyvinvoinnista piirtyy varsin laaja-alainen kokonaisuus, joka kattaa ihmisten fyysiset ja taloudelliset perustarpeet, fyysisen toimintakyvyn, koetun henkisen hyvinvoinnin, sosiaaliset suhteet ja yhteisön, hyvinvoinnin jakautumisen eri ryhmien ja sukupolvien välillä sekä huomioi ihmisen osana laajempaa ekosysteemiä (Sahamies, 2018). Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on ollut politiikan painopisteenä kauan, mutta hyvinvoinnille ei kuitenkaan ole yksiselitteistä määrittelyä (Pentikäinen, 2014; Zechner, 2014; Paahtama, 2016; Majoinen & Antila, 2017). Paahtaman (2016) mukaan lähikäsitteenä käytetäänkin usein terveyden edistämistä. Tästä syystä monissa hyvinvointia, sen mittaamista tai hyvinvointijohtamista käsittelevissä tutkimuksissa tukeudutaan terveyden ja sen edistämisen määritelmiin. Siksi tässä luvussa tarkastellaan hyvinvoinnin edistämisen käsitettä vertaamalla sitä terveyden edistämisen käsitteistöön.

Kotimaisessa hyvinvointitutkimuksessa toistuvat usein erityisesti WHO:n Ottawan julistus sekä Dahlgrenin ja Whiteheadin (1991) määritelmä terveydentilaan vaikuttavista tekijöistä. Nämä tekijät muodostavat viisi tasoa: uloimpana kehällä sosioekonomiset, kulttuuriset ja ympäristön olosuhteet; seuraavana elinolot ja työolot, jotka pitävät sisällään muun muassa koulutuksen, terveystalvet ja asumisen; kolmantena sosiaaliset ja yhteisölliset verkostot; neljäntenä yksilön elämäntyyli; ja sisimpänä yksilökohtaiset attribuutit. Myös WHO:n Ottawan (The Ottawa Charter for Health Promotion 1986) julistus jäsentää terveyden edistämisen viiteen eri osa-alueeseen:

1. terveellinen yhteiskuntapolitiikka
2. terveellisen ympäristön aikaansaaminen
3. yhteisöjen toiminnan tehostaminen
4. henkilökohtaisten taitojen kehittäminen ja
5. terveystalvetuiden uudistaminen.



Sekä Ottawan julistus että Dahlgrenin ja Whiteheadin määritelmä ovat hyviä esimerkkejä siitä, kuinka monien eri toimintojen voidaan katsoa vaikuttavan terveyteen ja kuinka monelle perinteiselle hallinnonalalle asemoituvat ne tekijät, joihin kunta voi toiminnallaan vaikuttaa. Huomionarvoista on, että elinympäristön tekijät ovat molemmissa edustettuina.

Terveyden edistämistä kuvaavaa toimintaa kuvaillaan terveydenhuoltolaissa (1326/2010) näin:

*”--toimintaa, joka kohdistetaan yksilöön, väestöön, yhteisöihin ja elinympäristöön ja jonka tavoitteena on terveyden-, työ- ja toimintakyvyn ylläpitäminen ja parantaminen.”*

Myös tässä elinympäristöön kohdistuvat toimenpiteet on otettu huomioon. Siitä huolimatta, että hyvinvoinnin edistämisestä puhutaan lainsäädännössä, kuten kuntalaissa (410/2015), terveydenhuoltolaissa (1326/2010) ja liikuntalaissa (2015/30), ei lakitekstissä tai asiasanastossa ole sille selkeää määrittelyä. Yksi hyvinvoinnin edistämisen määrittely on löydettävissä sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportista (Sosiaali- ja terveysministeriö 2012):

*”Hyvinvoinnin edistäminen on kunnan eri toimialojen yhteistyössä toteuttamaa yksilöön, perheeseen, yhteisöihin, väestöön ja näiden elinympäristöihin kohdistuvaa sosiaalista hyvinvointia, terveyttä, turvallisuutta ja osallisuutta tukevaa ja lisäävää sekä köyhyyttä, syrjäytymistä ja muita sosiaalisia haittoja ehkäisevää ja vähentävää toimintaa sekä suunnitelmallista voimavarojen kohdentamista hyvinvointia edistävällä tavalla.”*

Myös tässä elinympäristöön kohdistuvat toimenpiteet on otettu osaksi määritelmää ja toimijoina on korostettu kunnan eri toimialojen yhteistyötä.

Käsitys siitä, että terveys rakentuu ensisijaisesti terveydenhuollon palveluiden ulkopuolella, ei ole uusi. Se on noussut akateemiseen keskusteluun ja Suomessa terveystieteeseen jo 70-luvulta lähtien (Pentikäinen, 2014, 5–6.) Myös kestävä kehityksen termin nouseminen mukaan hyvinvointi- ja terveyskeskusteluun kertoo elinympäristön hyvinvointivaikutusten laajemmasta tarkastelusta. Nykyään ymmärrys siitä, että elinympäristö vaikuttaa ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin lukemattomien tekijöiden kautta, on yleisesti hyväksytty (Sairinen, Manninen, Peltonen & Wiik, 2006).

Elinympäristön hyvinvointivaikutuksia on tyypillisesti tutkittu ympäristöterveyden käsitteen kautta. Ympäristöterveyden tutkimus on perinteisesti korostanut terveys- ja hyvinvointiriskien kiinnittymistä

tiettyihin elinympäristöihin, kuten ilman, veden ja maaperän saastumiseen, ja niiden kausaalisia terveysvaikutuksia. Ympäristöterveyden käsite on kuitenkin laajentunut viime vuosikymmeninä (Srinivasan, 2003). Killingsworth, Earp ja Moore (2003) esittivät 2000-luvun alussa, että käsitys ympäristöterveydestä on kokemassa tieteellistä vallankumousta, viitaten Kuhnin (1996) määritelmään tieteellisen vallankumouksen rakenteesta. He argumentoivat, että ympäristöterveyden käsitteen laajentuminen on muuttanut eri alojen paradigmoja, mitä tulee terveyttä ja hyvinvointia edistävään ympäristöön. Mukaan käsitykseen ovat tulleet välittömien vaikutusten lisäksi välilliset fyysiset, psykologiset, sosiaaliset sekä esteettiset vaikutukset, jotka pitävät WHO:n mukaan sisällään asumisen, kaupunkikehityksen, maankäytön ja liikenteen (WHO 1990, 18.) Abernethy (2014, 452) toteaa, että ympäristöterveyden kompleksisuus tunnistetaan nyt yhä enenevissä määrin.

Sairisen et al. (2006, 14) mukaan onkin mahdollista erottaa kaksi toisistaan selkeästi poikkeavaa näkökulmaa ympäristöterveyteen: rajattu ja laaja ympäristöterveyden käsite. *Rajatussa ympäristöterveyden* käsitteellä viitataan ihmiseen kohdistuviin välittömiin terveysvaikutuksiin. Tavoitteena on tunnistaa kausaalisuhteita ympäristön haittatekijöiden ja ihmisen fysiologian välillä ja luoda tarkkoja normeja, joiden avulla riskejä voidaan hallita. *Laajassa ympäristöterveyden* määritelmä pyrkii tarkkojen kausaalisuhteiden sijaan hahmottamaan erilaisten moninaisten tekijöiden riippuvuussuhteita. Sen ajatus on, että fyysiset ja kemialliset ympäristötekijät ovat vain yksi ulottuvuus koettujen, toiminnallisten, psyykkisten, sosiaalisten ja kulttuuristen tekijöiden ohella.

Laajaan ympäristöterveyden käsitteeseen liittyy myös subjektiivinen ulottuvuus: toisin kuin välittömät, välilliset terveysvaikutukset eivät ilmene kaikille samalla tavalla. Tätä kuvataan usein *haavoittuvuuden* (vulnerability) käsitteellä. Toisin kuin ympäristöriskin (riski = todennäköisyys x haitta), haavoittuvuuden käsite (riski = haavoittuvuus x haitta) liittyy haitan mahdolliseen kärsijään. Haavoittuvuus on kerroksittain etenevä, monien tekijöiden yhteisvaikutuksista syntyvä ilmiö. Haavoittuvuuteen liitetään usein yhteiskunnalliset juuret (kuten eriarvoistavat taloudelliset ja poliittiset rakenteet) sekä konkreettiset ulottuvuudet (esim. puutteelliset asunnot). Haavoittuvuuteen ja ympäristöriskeihin liittyy ajatus, että sosiaalisesti, psyykkisesti, fyysisesti ja toiminnallisesti terveellisessä ympäristössä on mahdollista elää epäterveellistä elämää, mutta epäterveellisessä ympäristössä ei ole mahdollista elää täysin terveellistä elämää. (Niemelä et al., 2010, 337–340.)

Sen lisäksi, että ympäristöterveyden käsitys on laajentunut, riskejä korostava ympäristöterveyden tutkimuksen rinnalle on noussut uutta tutkimusta siitä, miten elinympäristö voi edistää hyvinvointia (Srinivasan, 2003; Killingsworth et al., 2003, Kyttä & Kahila, 2006). Lisäksi yhteiskunnalliseen diskurssiin ja lainsäädäntöön on noussut terveyden rinnalle käsite hyvinvointi ja hyvinvoinnin

edistäminen, joka voidaan nähdä vielä terveyttäkin laajempana käsitteenä. Esimerkiksi Simpura (2008) määrittelee hyvinvoinnin tietopyramidissaan hyvinvoinnin kattokäsitteeksi ja terveyden sen alakäsitteeksi. Terveys voidaankin nähdä hyvinvoinnin muiden osatekijöiden toteutumisen edellytyksenä. Laajan ympäristöterveyden käsitteen määrittelyn mukaan terveys on ymmärretty varsin laaja-alaisesti ja vertautuu siten hyvinvoinnin käsitteeseen.

Hyvinvoinnin käsite ei kuitenkaan ole pysyvä, vaan muuttuu ajassa (Pentikäinen, 2014; Zechner, 2014). Molemmat ilmiöt, terveyden käsitteen laajeneminen ja sen korvaaminen hyvinvoinnin käsitteellä liittyvät samaan paradigman muutokseen. Kun ympäristöterveyden käsite laajenee, on myös sen omistajuus ymmärrettävä laajempana ja moniulotteisempaa kuin ennen (Korpela, Päivänen, Tienari, Wallenius & Wiik, 2001, 19). Paahtaman (2016, 9) mukaan käyttämällä käsiteparia ”hyvinvoinnin edistäminen” terveyden edistämisen sijaan halutaan korostaa nimenomaan koko kunnan vastuuta hyvinvoinnista. Kehitys voidaan kytkeä yhteiskunnalliseen muutokseen. Siinä missä aikaisemmin hyvinvointi ymmärrettiin sosiaali- ja terveystoimeen kuuluvaksi, nykyään vastuu hyvinvoinnin edistämisestä ymmärretään monialaisesti sekä ihmisen omien valintojen kautta (Saari, 2012; Tarkiainen, 2014). Yhteiskunnassa, jossa ihmisten perustarpeet pääosin tyydyttyvät, hyvinvointi määrittyy entistä enemmän yksilöllisten valintojen kautta ja tyytyväisyys elämän eri osaluokkiin sekä kyky tai mahdollisuus oman elämän hallintaan korostuvat (Saari, 2012; Weckroth, 2013). Ympäristöterveyden käsitteen ja koko hyvinvoinnin paradigman muutokseen on vaikuttanut myös se, että monet tämän päivän hyvinvointiyhteiskuntien kansansairauksista liittyvät muun muassa ylipainoon ja liikunnan puutteeseen sekä mielenterveyden ongelmiin ja stressiin. Nämä ovat ongelmia, joihin vaikuttavat monet tekijät yhteiskunnassa ja elinympäristössä. Niitä tulee tutkia monitieteisesti ja niihin tulee reagoida yli sektorirajojen. (Kyttä, 2017.)

Laaja-alaisempi hyvinvointikäsite vastaa siis paremmin nyky-yhteiskunnan tarpeisiin. Hyvinvointiparadigman muutos sekä monialaisuuden korostuminen hyvinvoinnin edistämisessä näyttäisivät suosivan laajaa lähestymistapaa elinympäristön hyvinvointivaikutusten ymmärtämisessä, arvioinnissa ja niihin vaikuttamisessa kunnassa. Tieteellinen tutkimus on kuitenkin pääosin keskittynyt juuri ympäristön ja terveyden välisiin suhteisiin sen sijaan, että puhuttaisiin hyvinvoinnista terveyttä laajempaa ilmiötä. Millaisia edellytyksiä elinympäristön muovaamisella ylipäänsä on vaikuttaa hyvinvointiin? Seuraavassa alaluvussa tarkastellaan elinympäristön ja inhimillisen toiminnan suhdetta osana hyvinvointiparadigman muutosta.

## 2.2 Miten elinympäristö vaikuttaa käyttäytymiseen?

Elinympäristön hyvinvointivaikutuksia käsiteltäessä on täsmennettävä myös, mitä elinympäristöllä tarkoitetaan. Ympäristön käsite itsessään voidaan ymmärtää laaja-alaisesti: se on tutkimuksen piirissä usein jaettu fyysiseen eli rakennettuun ekologiseen eli luonnon, sosiaaliseen eli psykofyysiseen ja kulttuuriseen eli symboliseen ympäristöön (Niemelä, 2010, 337). Elinympäristöllä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa ihmisen elämisen maantieteellisesti rajattua aluetta, joka käsittää elinolosuhteisiin, elämänlaatuun ja laajasti ymmärrettynä hyvinvointiin vaikuttavia tekijöitä. Elinympäristön määrittäjänä toimii siis sen käyttäjä, jolloin tilassa esiintyvien toiminnallisten, psykologisten ja sosiaalisten ympäristön attribuuttien merkitys ympäristön fyysisten piirteiden rinnalla korostuu (Sairinen et al., 2006, 15–16). Tämä tarkoittaa, että elinympäristön piirteiden hyvyys tai huonous on usein subjektiivista. Aiheen rajaamiseksi keskitytään tietoisesti tarkastelemaan ympäristöä lähinnä välineellisen arvon näkökulmasta eli sitä, millaisia välillisiä ja välittömiä hyvinvointivaikutuksia elinympäristöllä on ihmisille.

Se, miten elinympäristön suunnittelulla voidaan vaikuttaa hyvinvointiin, sisältää olettamuksia paitsi hyvinvoinnista, myös ihmisen ja ympäristön välisestä suhteesta. Elinympäristön ja ihmisen välinen suhde voidaan ymmärtää eri tavoin riippuen siitä, painotetaanko ihmisen valintojen vai ympäristön määrääviä vaikutuksia ihmisen käytökseen. Rapoportin (1977) mukaan tässä dynamiikassa voidaan tunnistaa kolme keskeistä kysymystä:

1. Miten ihmiset muokkaavat ympäristöään ja mitkä ihmisten yksilölliset tai erilaisiin ryhmiin liittyvät ominaispiirteet ovat relevantteja ympäristön muovautumisessa?
2. Kuinka ja mille tasolle asti fyysinen ympäristö vaikuttaa ihmisen toimintaan ts. kuinka tärkeä suunnitellun ympäristön rooli on erilaisissa konteksteissa?
3. Mitkä ovat ne mekanismit, jotka liittävät ihmiset ja elinympäristöt tähän vuorovaikutteiseen suhteeseen?

Ääripäinä ihmisen ja ympäristön suhteen tarkastelussa voidaan pitää ympäristödeterminismiä ja ympäristövoluntarismia. *Ympäristödeterminismi* tarkoittaa uskoa suoraan kausaaliseen suhteeseen ympäristötekijöiden ja biologisten prosessien välillä. *Ympäristövoluntarismin* mukaan taas ihminen voi tulkinnoillaan, suhtautumisellaan ja valinnoillaan vaikuttaa siihen, miten ympäristö häneen vaikuttaa. Väliin jäävät relationaaliset näkökulmat ovat *ympäristöprobabilismi*, jonka mukaan fyysinen ympäristö tarjoaa mahdollisuuksia tietyille valinnoille, ja *ympäristöpossibilismi*, jonka mukaan ympäristöllä voi olla väliä, mutta valinnat tehdään lopulta yleensä muilla, kuten kulttuurisilla,

perusteilla, vaikka ympäristö tarjoaakin valintamahdollisuuksia. (Sairinen et al., 2006, 12–13; kuva 1.)



Kuva 1: Näkökulmia ympäristön ja ihmisen vuorovaikutukseen (Sairinen et al., 2006, 13).

Kaupunkisuunnittelu ja -muotoilu ovat perinteisesti pohjautuneet deterministisille olettamille ja ajatukselle siitä, että kaupunkirakenne ohjaa käyttäytymistä. Reaktiona deterministisille näkemyksille esimerkiksi maantieteessä on keskitytty sen sijaan sosiaalisiin ja taloudellisiin vaikutuksiin. Nykyään laajalti tieteenalojen piirissä hyväksytty käsitys on, että rakennetulla ympäristöllä on tärkeä muttei deterministinen vaikutus ihmisiin. (Rapoport, 1997; Handy, 2004; Kytä & Kahila, 2006.)

Kun halutaan painottaa sitä, että ihmisen ja ympäristön suhde on transaktionaalinen eli molemmat vaikuttavat toisiinsa, puhutaan dynaamisesta näkökulmasta (Altman & Rogoff, 1987). Sillä tarkoitetaan, että niin sosiaalinen, psyykinen, fyysinen kuin toiminnallinenkin elinympäristö vaikuttavat kaikki ihmisen elämäntapaan ja valintoihin. Valinnoilla on lopulta vaikutus ihmisen terveyteen ja toimintakykyyn, mutta toisaalta ihminen voi myös itse reagoida ja vaikuttaa näihin tekijöihin. Pitkällä aikajänteellä ihmiset voivat poliittisella vaikuttamisella vaikuttaa myös yhteiskunnallisiin taustatekijöihin, jotka muokkaavat ympäristötekijöitä. (Sairinen et al., 2006, 18–22.) Dynaaminen näkökulma voidaan siten ymmärtää lähinnä ympäristöprobabilistiseksi (Kytä & Kahila, 2006, 12).

*Tarjouman* (afforcnce) käsite kuvaa dynaamiseen ihmisen ja ympäristön suhteeseen liittyvää transaktionaalisuutta. Tarjoumalla tarkoitetaan yleensä fyysisten toimintojen mahdollisuuksia ja rajoituksia, joita ihminen havaitsee ympäristössään. Laajasti ymmärrettynä sillä tarkoitetaan myös ympäristön tarjoamia emotionaalisia, sosiokulttuurisia ja sosiaalisia mahdollisuuksia ja rajoituksia (Kytä & Kahila, 2006, 12). Tämä liittyy paitsi ympäristön ominaisuuksiin myös Rapoportin kolmesta kysymyksestä ensimmäiseen: mitkä ihmisten yksilölliset tai erilaisiin ryhmiin liittyvät ominaispiirteet ovat relevantteja ympäristön muovautumisessa? Tarjouman käsite eroaa siis haavoittuvaisuuden käsitteestä siten, että dynaaminen näkökulma ihmisen ja ympäristön suhteeseen rikkoo subjekti-objekti-dikotomian: tarjouma ei ole puhtaasti vain ympäristön eikä ihmisen ominaisuus. (Kytä & Kahila, 2006, 11–12). Kytän ja Kahilan (2006) mukaan ympäristön tarjoumat aktivoituvat ihmisille eri tavoin ja ne myös lähtökohtaisesti havaitaan eri lailla. Tarjouman käsitettä käytetäänkin erityisesti

ekologisessa havaintopsykologiassa. Kytän ja Kahilan mukaan esimerkiksi Dunton, Jamner ja Cooper (2003) havaitsivat, että tyttöjen ja heidän vanhempiensa käsitykset ulkoympäristön liikkumismahdollisuuksista poikkesivat selvästi toisistaan. Myös negatiivisesti tarjoutumat ovat subjektiivisia ja erilaisia eri ihmisryhmille. Negatiivisia tarjoumia on tutkittu erityisesti feministisesti orientoituneen ympäristötutkimuksen piirissä. (Kytä & Kahila, 2006 12–13, 40.) Esimerkiksi fyysinen toimintakyky, sosioekonominen tilanne tai vaikkapa ikä voivat vaikuttaa siihen, millaiset mahdollisuudet ihmisellä on tehdä hyvinvointiaan edistäviä tai haittaavia valintoja, havaita valintojen mahdollisuuksia sekä vaikuttaa elinympäristöönsä eri tilanteissa.

Lisäksi erilaiset kulttuurit vaikuttavat siihen, miten havainnoimme erilaisia rakennetun ympäristön toimintavihteitä. Ympäristön ”kieltä” täytyy ymmärtää voidakseen lukea vihteitä oikein. Rakennetun ympäristön suunnittelu on siis tietyllä tapaa tietojen koodausta. Jos koodia ei ole jaettu, sitä ei ymmärretä tai se on väärässä paikassa eikä ympäristö kommunikoi käyttäjilleen. (Rapoport, 1977, 1–7.) Tämä asettaa haasteita suunnitteluun, sillä vihteiden tulisi olla niin universaaleja, että eri kulttuuri-, ikä- ja muut ryhmät ymmärtävät ne samoin. Yhdyskuntasuunnittelun näkökulmasta myös yhteys elinympäristöjen ja niiden käyttäjien elämäntapojen välillä on kiinnostava, koska elämäntavat yhdistävät erilaisia ympäristöjä ”arjen paikkaverkostoiksi”, joiden piirteiden yhteisvaikutuksista hyvinvointi ja terveys muodostuvat (Niemelä, 2010, 336–337).

Myös ihmisen toiminnan tarkoitus jossain tietyssä ympäristössä vaikuttaa siihen, mitä ympäristön piirteitä hän havaitsee. Canter (1992) kuvaa tätä inhimillisen toiminnan tarkoituksellisuutta elinympäristössä erilaisina ympäristörooleina. Roolit voivat olla päällekkäisiä, ja osa niistä on merkittävämpiä kuin toiset. Canter kiinnittää huomion erityisesti ympäristöroolien tarkasteluun elinympäristön käyttäjien ja suunnittelijoiden välillä. Heidän päämääränsä tilassa ovat usein niin erilaisia, että todennäköisesti myös heidän kokemuksensa ja arvionsa poikkeavat myös merkittävästi toisistaan. Canter toteaa näiden erojen muun muassa hankaloittavan asukkaiden osallistamista suunnitteluprosessiin (Canter, 1992, 203–204.) Osallisuutta on viime aikoina tutkittu paljon ja jo perustuslain 20 §:n mukaan

*”julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ja turvalliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon”.*

Sen sijaan siitä, miten suunnittelijat kokevat elinympäristön hyvinvointivaikutukset, ei löydy paljonkaan tutkimusta. Suomessa tätä on tutkittu lähinnä ympäristöterveyden näkökulmasta.

Päivänen (2001) tutki haastattelututkimuksessaan kaavoittajien, liikennesuunnittelijoiden, ympäristöasiantuntijoiden sekä terveyskeskuslääkärien käsityksiä ympäristöterveydestä. Hän luokitteli näkemykset kolmeen kategoriaan: suppea fyysinen ympäristöterveys, laaja psykofyysinen ympäristöterveys (vrt. Sairinen et al., 2006) sekä self help -ajattelu. Self help -ajattelu painottaa yksilön valintoja, kuten omaa aktiivisuutta ja riskien välttämistä. (Päivänen, 2001, 74–79.)

Mielenkiintoinen havainto Päiväsen tutkimuksessa oli, että kaavoittajille ja liikennesuunnittelijoille oli ominaista fysikalisoida elinympäristöä enemmän kuin muilla haastatelluilla. Elinympäristö hahmotettiin siis usein fyysisinä rakenteina, ei niinkään asuinpaikkana, jossa ihmisen asuvat, toimivat ja ovat vuorovaikutuksessa keskenään (Päivänen, 2001, 86). Päiväsen havainto siis tuki Canterin (1991) näkemystä ympäristöroolien vaikutuksesta ympäristöhavaintoihin.

Toinen kiinnostava havainto Päiväsen (2001) tutkimuksessa liittyy self help -ajatteluun. Ajattelumalli kuvastaa osaltaan aiemmin tässä luvussa kuvattua hyvinvointiyhteiskunnan piirrettä, jossa hyvinvoinnin nähdään määräytyvän entistä enemmän yksilöllisten valintojen ja elämän hallinnan kautta. Toisaalta se kertoo myös siitä, millaiseksi ihmisen ja ympäristön välinen suhde käsitetään, sillä siinä on selvästi ympäristövoluntaristisia piirteitä. Pitkälle vietyä self help -ajattelu voi Päiväsen (2001, 74) mukaan saada jopa nihilistisiä piirteitä. Self help -ajattelu myös kuvastaa hyvin sitä, kuinka sekä käsityksemme hyvinvoinnista että ihmisen ja ympäristön välisestä suhteesta vaikuttavat siihen, millaisten elinympäristön piirteiden katsotaan vaikuttavan yksilöiden hyvinvointiin.

## **2.3 Hyvinvointitieto osana paradigman muutosta ja hyvinvointipolitiikkaa**

Kaupunkisuunnittelussa, kuten muillakin suunnittelun mittakaavatasoilla, tarvitaan hyvinvointitietoa niin päätöksenteon tueksi kuin jo tehtyjen päätösten hyvinvointivaikutusten arvioimiseksi (Rapoport, 1977). Hyvinvointiparadigman muutos ja ymmärrys ihmisen ja ympäristön välisen suhteen rakentumisesta eivät ole ainoastaan teoreettisia tai käsitteellisiä kysymyksiä, vaan suoraan kytköksissä siihen, millaisen tiedon hyvinvoinnista katsotaan olevan hyödyllistä maankäytön kontekstissa ja miten elinympäristön hyvinvointivaikutuksia tulisi mitata. Kunnan tai alueen hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen strategisella tasolla edellyttää tietoa ja arviointia toiminnan nykytilasta (Syväjärvi, Leinonen 2019).

Hyvinvointitieto voidaan jakaa käsitteellisesti *subjektiiviseen* ja *objektiiviseen*. Subjektiivisesti määriteltäviä hyvinvoinnin osatekijöitä kuvataan kokemuksilla ja ihmisten tulkinnoilla omasta hyvinvoinnistaan. Subjektiivinen hyvinvointi on hyvinvointitutkimuksessa selitetty esimerkiksi sellaisten käsitteiden avulla kuin onnellisuus ja tyytyväisyys omaan elämään. Objektiivista hyvinvointia puolestaan pyritään määrittelemään muun muassa fyysistä ja psyykkistä terveydentilaa kuvaamalla silloin, kun terveydentila määritellään lääketieteellisin menetelmin tai kartoittamalla yksilön ja rakennetun ympäristön vuorovaikutuksessa syntyviä, määrällisiä elinoloja määrittäviä tekijöitä, kuten elintasoa, tai yksilön ja ympäristön vuorovaikutukseen sisältyviä tekijöitä, kuten asumista. (Pentikäinen, 2014; Perttilä et al., 2004.) Objektiivisia mittareita ovat myös usein käytetyt makrotalouden indikaattorit (Niemelä, 2010, 329–332). Käytetyt indikaattorit kuvaavat aina myös hyvinvointikäsitystä, johon ne perustuvat. Esimerkiksi taloudelliset indikaattorit heijastelevat taloustieteen utilitaristista näkökulmaa hyvinvointiin, eli hyvinvoinnin katsotaan koostuvan hyötyä ja mielihyvää tuottavista toiminnoista, joille voi suoraan tai epäsuoraan asettaa rahallisen arvon (Hoffrén et al., 2010, 14). Koska eri toimijat ja toimialat tulkitsevat hyvinvointia omasta tulkintakehikostaan, yhteistä käsitystä siitä, miten hyvinvointia tulisi mitata, on vaikea muodostaa. Hyvinvoinnin mallintamisen työkalujen tuottama kuva hyvinvoinnin tilasta voidaan siis ymmärtää hyvinvoinnin likiarvona, osittaisena kuvana koko ilmiöstä. (Sankala et al., 2018.)

Vaikka objektiivinen hyvinvointitieto on hyvinvoinnin mittaamisessa perinteisempää, on subjektiivisen hyvinvoinnin mittaaminen vakiintunut osaksi hyvinvointitutkimusta. Sen tuominen mukaan hyvinvointia koskevaan keskusteluun liittyy olennaisesti hyvinvointi- ja terveystieteiden laajenemiseen, ja subjektiivinen hyvinvointitieto voidaan siten nähdä keinona vastata yhteiskunnalliseen muutokseen, kun monipuolistetaan hyvinvoinnista saatavilla olevaa tietovarantoa. (Saari, 2012; Weckroth, 2013; Hoffrén et al., 2010.) Subjektiivisen hyvinvointitiedon käyttö objektiivisen tiedon rinnalla vastaa paremmin paitsi laajentuneeseen hyvinvointikäsitykseen myös relativistisiin käsityksiin ihmisen ja ympäristön suhteesta, sillä ne eivät tarkastele vaikutuksia ainoastaan suorina kausaalisuhteina.

Subjektiivisen kokemustiedon hyödyntäminen elinympäristön hyvinvointivaikutusten tutkimisessa ei ole ajatuksena uusi. Korpelan et al. (2001) mukaan Lewinin (1951) yhtälöä käyttäytymisestä ihmisen ja ympäristön funktiona voidaan pitää ihmisen ja ympäristön välisen suhteen lähtökohtana. Lewinin mukaan jokainen kokee ympäristön omalla tavallaan ja omana ”elinavaruutenaan” ja objektiivisen tiedon edellytys olisi siten elämänkentän kuvaaminen siten kuin henkilö itse sen kokee, siis subjektiivisesta lähtökohdasta. Elinympäristöä onkin tutkittu subjektiivisesti melko paljon niin



Suomessa kuin ulkomaillakin. Kokemustietoon pohjautuvat tutkimukset ovat tuottaneet suuren määrän erilaisia laatukriteereitä, joiden avulla elinympäristön laatutekijöitä voidaan arvioida. Toisaalta jos ihmisen ja ympäristön suhde ymmärretään dynaamisena, vuorovaikutteisena suhteenä, ei sen osia ole mielekasta tutkia irrotettuina kokonaisuudesta. Tästä näkökulmasta elinympäristön koetun laadun tutkiminen kriteerien kautta on puutteellista, jos kokemukset eivät tutkimuksissa kiinnity fyysisen ympäristön ominaisuuksiin. Esimerkiksi jos asukas kertoo arvostavansa elinympäristössään sen esteettisyyttä, emme tiedä, viittaako hän alueen vehreyteen vai arkkitehtuurisiin ominaisuuksiin. (Kytä & Kahila, 2006, 11–12.) Kytän ja Kahilan (2006, 81) mukaan kotimainen tutkimustieto muun muassa elinympäristön koetun laadun ja yhdyskuntarakenteen tiiviyn suhteesta puuttuu lähes täysin. Dynaaminen näkökulma hyvinvointitietoon edellyttää siis niin *tilallista kontekstuaalisuutta* eli hyvinvointitiedon kytkeytymistä elinympäristön piirteisiin kuin *sensitiivisiä hyvinvoinnin indikaattoreita* eli ihmisryhmien eroja tai vaikkapa elämäntilanteen huomioonottavia mallinnustapoja.

Kuitenkin esimerkiksi kuntien hyvinvointikertomuksissa hyvinvoinnin indikaattorit eivät useinkaan ole sensitiivisiä ja hyvinvointitietoa tarkastellaan yleensä koko kunnan hallinnollisten rajojen tasolla (Sahamies, 2018). Sitä ei tarkastella kiinnitettynä elinympäristön fyysisiin piirteisiin, kuten Kytä ja Kahila (2006) suosittelevat, tai edes alueellisesti. Huolimatta siitä, että tieteellisessä keskustelussa on jo pitkään kiinnitetty huomiota subjektiivisen hyvinvointitiedon merkitykseen, esimerkiksi kuntien lakisäätöiset hyvinvoinnin tilan kehittymistä kuvaavat hyvinvointikertomukset painottavat edelleen selkeästi objektiivisuuteen pyrkivää tietoa (Toikko & Zechner, 2014). Kokemustiedon hyödyntämisen hyvinvointikertomuksissa onkin katsottu olevan puutteellista (Ahlgren, 2018; Toikko & Zechner, 2014; Männistö & Mieskolainen, 2015). Systemaattisesti kerätylle tiedolle kansalaisten kokemuksellisesta hyvinvoinnista olisi siis yhä tarvetta. Syväjärvi ja Leinonen (2019, 4) argumentoivat, että hyvinvoinnin edistämistyö tarvitsee yhtenäisempää, ajantasaisempaa ja vertailukelpoisempaa tietopohjaa, joka auttaa tunnistamaan hyvinvoinnin ja terveyden moniulotteisia ilmiöitä ja kehityssuuntia, kuten eriarvoisuutta.

Zechner (2014, 20) väittää, että kun hyvinvointikertomuksissa käytetään vain objektiivisuuteen pyrkivää tietoa, hyvinvoinnin määritelmän taustalla olevat arvot otetaan annettuina. Tällöin häivytetään hyvinvointikeskustelun poliittinen ulottuvuus pois keskustelusta. Myös Weckroth (2013) toteaa, että hyvinvoinnin mittaamista koskeva metodinen keskustelu tulisi johtaa laajoihin arvokysymyksiin, siis osaksi hyvinvointipolitiikkaa. Yhteiskunnan ja lakien näkemystä siitä, mikä hyvinvoinnissa on tärkeää ja mikä on sen yleinen tavoiteltava ja riittävä taso, voidaan kutsua

*normatiiviseksi hyvinvoinnin ulottuvuudeksi* (Kinnunen, 1998, 27). Myös kunnat toimivat normatiivisen hyvinvoinnin määrittäjinä, kun ne hyödyntävät hyvinvointitietoa esimerkiksi elinympäristön hyvinvointivaikutuksista päätöksenteossa ja arvioinnissa. Hyvinvointitiedon, niin objektiivisen kuin subjektiivisenkin, tulkinta sisältää aina myös vallankäytön ja normatiivisen hyvinvointikäsitteen elementin: mitä mitataan, mitä hyvinvoinnin elementtiä painotetaan ja kenen kokemusta kuunnellaan?

Normatiivisen ulottuvuuden tunnistaminen huomioi hyvinvoinnin poliittisena kysymyksenä (Kurkinen, 2004, 30). Elinympäristöön kohdistuvia toimenpiteitä voidaan pitää myös osana hyvinvointipolitiikkaa. Tätä kuvaa muun muassa Niemelän (2010) luokittelu hyvinvointipolitiikan tasoista. Hän mukaansa resurssien, osallisuuden ja tarpeiden tyydytyksen lisäksi hyvinvoinnin ympäristö tulisi huomioida osana hyvinvointipolitiikkaa (Niemelä, 2010, 34–35). Tasot voi Niemelän (2010) mukaan jakaa aineelliseen, sosiaaliseen ja henkiseen ulottuvuuteen. Hyvinvoinnin ympäristön aineellinen ulottuvuus keskittyy tämän määritelmän mukaan ympäristöpolitiikan kysymyksiin. Sosiaalinen ulottuvuus kuvaa aluepolitiikan ja yhdyskuntarakenteen kysymyksiä ja henkinen ulottuvuus kuvastaa kulttuuriympäristöä.

Maankäytön suunnittelu on kytköksissä kaikkiin näihin ulottuvuuksiin, mutta konkreettisimmin se näkyy yhdyskuntarakenteen kysymyksissä. Juuri yhdyskuntarakenne on teema, johon keskustelu ympäristöterveydestä ja elinympäristön hyvinvointivaikutuksista näyttää usein kulminoituvan.

## **2.4 Elinympäristön ja hyvinvoinnin suhteen uudet tutkimuslinjat**

Aivan kuten elinympäristön suunnittelu, myös elinympäristön hyvinvointivaikutuksia koskeva tutkimus heijastelee oman aikaansa yhteiskuntaa. Nykytutkimuksen piirissä hyvinvointia lähestytään yleensä edelleen ympäristöterveyden käsitteen kautta, mutta ympäristöterveyden uuden paradigman mukainen tutkimus perustuu laajaan ympäristöterveyden käsitteeseen ja pyrkii selvittämään ympäristön hyvinvointia edistäviä, ei ainoastaan riskejä kartoittavia piirteitä. Tämä nk. uuden aallon tutkimus voidaan Kytän ja Kahilan (2006, 38–44) mukaan jakaa karkeasti kahteen päälinjaan: fyysistä ja psyykkistä terveyttä edistävään.

Virkistävän ja mielenterveyttä edistävän elinympäristön ominaisuuksiksi on useissa tutkimuksissa tunnistettu vihreä luonnonympäristö. Luonnonympäristöllä on todettu olevan vaikutusta muun muassa stressistä palautumiseen. Esimerkiksi ihmisten mielipaikkoja kartoittavissa tutkimuksissa

korostuvat erilaiset luonnonympäristöt. Sen sijaan fyysistä terveyttä ja aktiivista elämää tukevan elinympäristön piirteiksi puolestaan on usein tunnistettu melko tiivis kaupunkirakenne. Yhdyskuntarakenteen hajanaisuuden on havaittu olevan yhteydessä muun muassa vähäiseen kävelemiseen, liikalihavuuteen ja korkeaan verenpaineeseen. Rakennetun ympäristön tiiviimpi mittakaava, erilaisia maankäyttömuotoja yhdistelevät alueet ja eri palvelujen ja toimintojen saavutettavuus sekä jalkakäytävät ja hyvät julkisen liikenteen yhteydet ovat sen sijaan positiivisessa yhteydessä arkiliikkumiseen. (Kytä & Kahila, 2006, 38–44.)

Tutkijat kuitenkin varoittavat liian suorien johtopäätösten vetämisestä yhdyskuntarakenteen ja hyvinvoinnin kausaliteettisuhteista, sillä tutkimukset perustuvat yleensä makrotasoiseen tutkimusdataan, joka voi jättää huomiotta muun muassa yksilöiden elämäntapoihin liittyvää terveyskäyttäytymistä (Kytä & Kahila, 2006, 44). Kuten luvussa 2.3 kuvattiin, ainoastaan objektiivisen hyvinvointitiedon käyttäminen hyvinvoinnin mallintamisessa tuottaa melko rajatun kuvan elinympäristön hyvinvointivaikutuksista. Kausaalisten olettamien tekeminen monimutkaisten ilmiöiden välisistä suhteista sisältää lisäksi olettamien deterministisestä ihmisen ja ympäristön suhteesta. Relativistisesta tai transaktionaalisesta ihmisen ja ympäristön välisen suhteen näkökulmasta tarkasteltuna subjektiivinen tieto ja sensitiiviset indikaattorit saattavat kertoa enemmän ympäristön tarjoumista ja siitä, miten eri ihmiset erilaisissa ympäristörooleissa ne havaitsevat ja kuinka niitä päätetään hyödyntää tai jättää hyödyntämättä. Esimerkiksi pyöriteiden kilometrimäärä ei välttämättä lisää pyöräilyn kulkutapaosuuksia, jos pyörätiet eivät sijoitu ihmisten toiminnallisille reiteille.

Erilaisten hyvinvoinnin ulottuvuuksien painottaminen johtaa varsin erilaisiin käsityksiin siitä, mitä on hyvinvointia edistävä elinympäristö (Sahamies, 2018). On silti selvää, että yhdyskuntien rooli liikkuvan elämäntavan tukijana korostuu tämän päivän tutkimuksissa. Yhdyskuntarakenteen ja arkiliikkumisen sekä eri liikennevälineiden kulkutapaosuuksien suhde kytkeytyy myös yhä enemmän keskusteluun kestävästä yhdyskunnasta. Kestävyyden kysymykset onkin hyväksytty kiinteäksi osaksi maankäytön suunnittelua ja tutkimusta. Tutkimusten valossa näyttääkin siltä, että ekologisen kestäävyyden ja terveyden ja hyvinvoinnin edistämällä yhdyskuntarakenteen keinoin näyttää olevan paljon yhdistäviä tekijöitä (Abernethy, 2014). Siksi on kiinnostavaa tutkia, miten maankäytön suunnittelusta vastaavat viranhaltijat näkevät hyvinvoinnin edistämisen osana työtään.

# 3 KAUPUNKIYMPÄRISTÖN SUUNNITTELU HYVINVOINTIPOLIITTISENA KYSYMYKSENÄ

## 3.1 Hyvinvointi kaupunkisuunnittelun tavoitteena

Ajatukset terveyden edistämisestä ja terveellisestä kaupungista seuraavat arkkitehtuurin ja kaupunkisuunnittelun ihanteiden muutoksia sekä vallitsevaa poliittista ilmapiiriä. Terveellisempi rakennettu ympäristö on ollut jo pitkään muutosten yhtenä motiivina ja tavoitteena, mutta kaupunkirakenteen ja rakentamisen tyylien oikeanmuotoisuus terveyden ja viihtyisyyden kannalta on vaihdellut ja ajatukset hyvinvoinnin edistämisestä ja ”terveellisestä kaupungista” ovat sekoittuneet muihin ihanteisiin. (Korpela et al., 2001, 14–18; Sairinen et al., 2006, 39–41.) Kysymys palautuu siis hyvinvoinnin määrittelyyn ja kulloinkin pinnalla oleviin terveys- ja sosiaalisiin uhkiin sekä ihanteisiin.

Vaikka keinot ovat vaihdelleet, retoriikka on pysynyt samankaltaisena. Terveyskysymykset nousivat kaupunkisuunnitteluun teollistumisen ja kaupungistumisen seurauksena 1700-luvulla. Teollistuvien maiden suurkaupunkeihin, kuten Lontooseen, Berliiniin ja New Yorkiin, syntyi slummialueita, joissa tartuntataudit levisivät nopeasti. Terveydelliset ongelmat nähtiin paikkaan ja tilaan sidottuina ilmiöinä, joita pyrittiin hallitsemaan kaupunkisuunnittelun keinoin. 1800-luvulla terveysongelmien ratkaisemiseksi kaupunkisuunnittelun periaatteisiin nousi tilallinen erottelu ja luokittelu. 1900-luvulle tultaessa kaupunkien asumisolot alettiin nähdä yhtenä tärkeimpänä kansanterveydellisenä kysymyksenä. Syntyi uusia ideologisia suuntauksia, kuten brittiläinen Ebenezer Howardin puutarhakaupunki-ideologia, *The Garden City Movement*, vuonna 1898. Tavoitteena oli terveyden kannalta ihanteellinen yhdyskunta, joka yhdistäisi kaupungin ja maaseudun parhaat puolet: maaseudun ympäröimiä pieniä satelliittiyhdyskuntia erillään kaupungin keskustasta ja tehtaista.

Optimointi ja tilallinen erottelu olivat taustalla myös 1920-luvulla eurooppalaiseen suunnitteluun nousseessa, toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta korostaneessa funktionaalisessa suunnittelusuuntauksessa. Funktionalismi on modernistinen suunnitteluideologia, joka perustuu ajatukseen, että erottelemalla eri toiminnot, kuten asuminen, työ, virkistys ja palvelut, toisistaan ja kasvattamalla kaupungeissa olevaa avointa tilaa eri alueet ovat ihanteellisia juuri niille suunnitelluille toiminnoille. Ihanteeksi tulivat funktionalismin myötä omalla jalallaan seisovat talot puistomaisessa ympäristössä ja asuinalueet, jotka tarjoaisivat hyvää hengitysilmaa, valoa ja vehreyttä. (Korpela et al., 2001, 14–17; Sairinen et al., 2006, 39–41; Salokorpi, 1984, 286–290.) Väljempi rakentaminen

hävitti kuitenkin samalla perinteistä suljettua katutilaa, kun funktionaalisuuden periaatteen mukaan jalankulkuväylät erotettiin oleskelutilasta. Samalla pidentyneet matkat edellyttivät yhä enemmän moottoriliikenneväyliä. (Sairinen et al., 2006, 31–32.) Voimakas autoistuminen mahdollisti ja samalla edellytti yhdyskuntarakenteen hajoamista. Ei ole sattumaa, että englanninkielen termi ”urban sprawl” eli kaupunkirakenteen hajoaminen syntyi 1930-luvulla samaan aikaan kuin yhdysvaltalainen autokaupunki (Ristimäki, 2009, 61).

Clarence Perryn 1900-luvun alussa kehittämä lähiöteoria (neighbourhood unit), joka on lähtökohdiltaan sosiologinen kaupunkimalli, oli tietyllä tavalla vastaus varhaiseen autoistumiseen. Sen mukaan kunkin lähiön keskiössä tulisi olla koulu, johon lapset voisivat kävellä turvallisesti ylittämättä suuria liikenneväyliä. Lähiöteoria oli suunnittelumalli, joka korosti turvallista kasvuympäristöä lapsille ja rauhallista, kotikeskeistä perhe-elämää. Keskiössä oli usko siihen, että hyvinvointi lisääntyy ja sosiaaliset ongelmat vähenevät lähiöyhdyskunnassa. (Korpela et al., 2001, 15; Lang & Moleski, 2010.) Vaikka lähiöperiaate ei itsessään rakentunut tietyn muotokielen varaan, sitä ja funktionalismia yhdistivät ajatus siitä, että kaupungin jakaminen toiminnallisiin alueisiin on välttämätöntä (Salokorpi, 1984, 298–299).

Suomi oli maailmansotiin asti varsin agraarinen yhteiskunta, ja funktionalismi ja lähiöteoria tekivät lopullisen läpimurtonsa vasta maailmansotien jälkeen jälleenrakentamisen, teknologian kehityksen ja nopean kaupungistumisen myötä. Suomalainen tulkinta Clarence Perryn lähiöteoriasta oli nk. metsälähiö. Ajatuksena oli, että lähiö tulee rakentaa olemassa olevan kaupungin ulkopuolelle. Näin lähiöperiaatteeseen sekoittuivat puutarhakaupunkiaate ja funktionalistinen hajakeskitysperiaate. (Salokorpi, 1984, 297–307.) Metsälähiöiden rakentamiseen perustuva ajattelu oli käänteentekevää myös sosiaali- ja terveystieteellisessä ajattelussa, kun asumistiheyttä ja kaupunkirakenteen tiiviyyttä haluttiin vähentää (Sairinen et al., 2006, 32–34).

Sairisen et al. (2006) mukaan funktionaalisissa suunnittelusuuntauksissa terveysongelmat ja sosiaalinen levottomuus sidottiin kevyin perustein kaupunkiympäristön morfologisiin eli kaupungin muotoon liittyviin ominaisuuksiin, kuten korttelimuotoon, sen mitattavaan tiiviyyteen sekä luonnon osuuteen asuinalueiden pinta-alasta. Hyvää ja terveellistä asuinympäristöä pyrittiinkin Suomessa luomaan tarkoilla suunnittelunormeilla. Rakentamisen tehokkuuden kasvu sekä massamuutto nostivat teknistaloudelliset perustelut suunnittelua määrittävään asemaan. 1970-luvulla lähiörakentaminen oli jo muuttunut Suomessa läpiteollistuneeksi prosessiksi ja jopa lähiöteorian vastakohdaksi, kun maisemasuunnittelu, luontoarvot ja terveys- ja hyvinvointikysymysten pohdinta unohtuivat nopeatahtisen elementtirakentamisen myötä. Uusi rakennustapa ja uusien teknologioiden

ja materiaalien innokas käyttöönotto johtivat uudenlaisiin terveyshaittoihin, kuten kosteus-, home- ja sisäilmaongelmiin. (Korpela et al., 2001, 16–17; Sairinen et al., 2006, 33–34.) Lähiöihin alettiin suhtautua kriittisemmin ja myös sosiaaliset ongelmat alettiin nähdä lähiöiden ominaispiirteenä.

1980-luvulla asuntotuotanto suuntautui lähiöiden sijaan yhä enemmän alhaisen tehokkuuden pientaloasumiseen taajamien reuna-alueille ja keskustaupunkien kehyskuntiin muun muassa lähiökritiikin, yhteiskunnallisen erikoistumisen, palveluiden sijoittumisen, kotitalouksien käytettävissä olevien varojen lisääntymisen ja yhä kiihtyvän autoistumisen vuoksi (Ristimäki, 2009, 63). Rakenteellinen eriytyminen tuotti yksipuolisia ympäristöjä, liikenneongelmia, meluhaittoja ja päästöjen kasvuja. Irralliset lähiöt sekä taajama-alueiden reunojen suunnittelematon rakentaminen johtivat kaupunkirakenteen hajoamiseen. (Sairinen et al., 2006, 34.) Yhteiskuntarakenteen hajautumista tukivat myös yksityisautoilun ja kommunikaatioteknologian voimakas yleistymisen (Hynynen, 2009, 49). Vaikka Suomessa kyseessä ei olekaan aivan Yhdysvaltojen tasoinen kaupunkirakenteen hajoaminen (urban sprawl), kaupunkien reunojen kotitaloudet elävät autoilun varassa. Hynynen (2009, 56) kutsuu ilmiötä ”fennosprawliksi”.

1990-luvulla edelleen kasvava moottoriliikenteen ja sen aiheuttamien ympäristöhaittojen myötä alettiin kansainvälisesti painottaa yhdyskuntarakenteen tiivistämistä ja eheyttämistä. Liikenteen rajoittaminen ja käveltävyys nousivat kaupunkikehittämisen tavoitteiksi. Kestävän kehityksen retoriikka toi terveydelliset, ekologiset ja sosiaaliset kysymykset jälleen ajankohtaisiksi, mutta nyt aivan toisessa tilanteessa kuin aiemmin. (Korpela et al., 2001, 17; Sairinen et al., 2006, 34.) Vaikka erityisesti keskusta-alueiden tiivistäminen on ollut kaupunkikehittämisen tavoitteistossa ja erilaisissa kehittämisohjelmissa jo pitkään, pientalovoittoinen fennosprawl eli nk. Nurmijärvi-ilmiö jatkoi voittokulkuaan vielä 2010-luvun.

Myös kaupunkisuunnittelun sosiaalinen sisältö muuttui 1990-luvulle tultaessa: segregaaation uhka ja monimuotoisuuden tunnistaminen nousivat yhteiskunnalliseen keskusteluun. Esimerkiksi Fassbinder (1997) väitti, että huomion kiinnittäminen pelkkien asuntojen varustelutasoon ei riitä, vaan asuinalueita tulee kehittää kokonaisuutena. Sensitiivisyys erilaisten ryhmien tarpeille ja eri sosiaaliryhmiä puhutteleva imago ehkäisevät Fassbinderin mukaan tiettyjen alueiden syrjäytymiskehitystä. (Korpela et al., 2001, 17.) Alueiden attraktiivisuudesta, imagosta ja brändistä tulikin 2000-luvun kaupunkikehittämisen avainsanastoa. Laadukkaaksi koettu ympäristö lisää asumistyytyväisyyttä ja vähentää muuttoaikeita (Kytö & Aatola, 2006, 5). Juuri asuinympäristön laadun onkin viime vuosina todettu vaikuttavan yhä enemmän suomalaisten muuttopäätöksiin (Strandell, 2016, 7). Hyvinvointia edistävä elinympäristö on siten kytköksissä kunnan elinvoimaan

monin eri tavoin: se on vetovoimatekijä asukkaille ja yrityksille (Paahtama, 2016; Majoinen & Antila 2017).

Sen lisäksi, että hyvinvointia edistävä elinympäristö voi olla vetovoimatekijä, hyvinvointi itsessään voi olla elinkeinopoliittisessa viitekehyksessä käsite, jonka varaan kaupungin kehittämisstrategia perustuu. Anttiroiko (2018) argumentoi, että hyvinvointi on jälkiteollisten toimialojen joukossa erityisalue, joka voi olla tämän hetken lupaavin integroiva lähestymistapa kaupunkien strategisessa kehittämisessä. Anttiroikon mukaan uusi hyvinvointikeskustelu korostaa kollektiivisen hyvinvointivastuun sijaan yksilöiden henkilökohtaisia hyvinvointia koskevia valintoja ja elämäntapaa. Tämän vuoksi hyvinvointikaupungista käytetään termiä Wellness City erotuksena toisesta hyvinvoinnin merkityksestä, hyvinvointivaltiokauden avainkäsitteeksi muodostuneesta welfare-käsitteestä. Kuten luvussa 2.1 kuvattiin, yksilölliset hyvinvointiin vaikuttavat kulutus- ja muut valinnat sekä mahdollisuus elämänhallintaan korostuvat yhteiskunnissa, joissa ihmisten perustarpeet pääosin tyydyttyvät. Näin wellness-keskustelun hyvinvointikäsitys sekä ajatus ihmisen ja ympäristön välisestä suhteesta kiinnittyy mielenkiintoisella tavalla Päiväsen (2001) havaintoihin yksilöiden valintoja korostavaan self help -ajatteluun.

Wellness-trendiä selittävätkin Anttiroikon mukaan vaurastuva keskiluokka ja yleisen kiinnostuksen lisääntyminen terveyden edistämiseen ja ylläpitämiseen. Taustalla on myös hyvinvointia koskevien näkemysten syveneminen ja monipuolistuminen, mihin tässä tutkimuksessa on viitattu hyvinvointiparadigman muutoksena. Muuttuvaa hyvinvointikäsitys ja kulutuskeskeinen wellness-trendi ovat johtaneet alan liiketoiminnan huomattavaan kasvuun. Tämä taas voi kaupunkien näkökulmasta tarkoittaa sitä, että hyvinvointialaa edistämällä ne voivat parantaa alueyhteisön mahdollisuuksia taloudelliseen kasvuun ja yhteisölliseen arvонуomiseen. (Anttiroiko, 2018, 1–8.) Erilaiset Wellness City -strategiat ovat siis yksi mahdollinen lähestymistapa kovenemaan globaaliin kilpailuun.

Toinen tämän päivän elinympäristön suunnittelua määrittävä tekijä on kestävyysvaatimus. Se kytkee myös muun muassa maankäytön, asumisen sekä liikenteen teemat hyvinvointiin yhä tiukemmin. Hajautuneessa ja eriytetyssä kaupunkirakenteessa asunnot, työpaikat ja palvelut ovat kaukana toisistaan, julkinen liikenne ei ole kannattavaa ja jalan ja polkupyörällä liikkuminen hankalaa. Tällainen rakenne lisää myös liikenteen päästöjä ja vie paljon luonnonympäristöjä rakentamiseen. (Niemelä, 2010, 340–341.) Ilmastopolitiikalla on siis kaupunkirakenteen ja maankäytön suunnittelun kannalta lukuisia leikkauspintoja hyvinvointia edistävän kaupunkiympäristön kanssa. Hyvä esimerkki tästä on TOD (transport-orientated-development)- eli

joukkoliikennepainotteinen yhdyskuntasuunnittelu. TOD-suunnittelun ajatuksena on luoda joukkoliikenteen solmukohtiin keskittynyttä tiivistä kaupunkirakennetta, johon kuuluu kävelyetäisyydellä sekoittuneita toimintoja, jotka on helppo saavuttaa kestävillä kulkumuodoilla. TOD-kehittämistä perustellaankin usein niin terveellisyydellä kuin kestävyydelläkin. (Cervero, Guerra & Al, 2017.)

Kuten tämän luvun esimerkeistä voidaan huomata, aivan kuten elinympäristön terveys- ja hyvinvointivaikutuksia koskeva tutkimus myös elinympäristön suunnittelu heijastelee oman aikansa yhteiskuntaa. Yhteiskunnallisiin ilkeisiin ongelmiin (wicked problems) on pyritty ja pyritään edelleen vaikuttamaan kaupunkien järjestäytymisen keinoin. Kyse on siis mitä suurimmassa määrin hallinnonalat ylittävästä kysymyksestä.

### **3.2 Hyvinvoinnin edistäminen hallinnollisia rajoja ylittävänä kysymyksenä**

Hyvinvointia ja terveyttä edistävä elinympäristö on yleisesti hyväksyttävissä oleva tavoite. Kuten luvussa 2 on esitetty, hyvinvoinnin käsite ei kuitenkaan ole yksiselitteinen ja erilaiset hyvinvoinnin määritelmät sekä käsitykset ympäristön vaikutuksesta ihmisen käyttäytymiseen antavat varsin erilaisen kuvan siitä, millaisia elinympäristön hyvinvointivaikutukset voivat olla.

Tästä syystä myös yhteisen käsityksen luominen kunnissa voi olla hyvin haastavaa. Esimerkiksi Lindforsin et al. (2010, 12) tutkimuksen mukaan terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi ei ollut yhteistä tulkintaa ja sitä luonnehdittiin jopa ristiriitaisilla tavoilla. Perttilän et al. (2004) haastattelututkimuksessa kävi ilmi, että kuntalain asettama kunnan tehtävä hyvinvoinnin ja kestävä kehityksen edistämässä oli ymmärretty vaihtelevasti. Heidän mukaansa hyvinvoinnin monet ulottuvuudet ja kunnan hallinnollisten näkökulmien yhdistäminen kuntalaisten kokemuksellisiin näkökulmiin tekee yhteisymmärryksen löytämisestä vaikeaa (Perttilä et al., 2004, 46). Majoinen ja Antila (2017) havaitsivat kuntapäättäjien näkemyksiä hyvinvoinnin edistämistehtävästä käsitelleessä tutkimuksessa, että etenkin elinympäristöön liittyvät asiat näkyivät vastauksissa varsin moninaisina. Yhteisen jaetun käsityksen puuttuminen hyvinvoinnista ja ympäristön vaikutuksesta siihen saattaa kunnissa johtaa hankaluuteen yhteistyössä hyvinvoinnin edistämisen kysymyksissä. Tutkimuksissa, joissa on selvitetty käsityksiä terveyden edistämisestä, on havaittu, että kuntajohdon mielikuvat ovat vaihtelevia ja kunnissa on vaikea hahmottaa, mitä aiotaan tehdä, kuka on vastuussa toimenpiteistä ja mitä halutaan saada aikaan (esim. Uusitalo et al., 2005; Lindfors et al., 2010).



Luvussa kaksi on kuvattu hyvinvointiparadigman muutosta ja ympäristöterveyden käsitteen laajenemista erilaisista teoreettisista lähtökohdista. Erilaiset hyvinvointi- ja terveystäydennykset näkyvät kuitenkin myös käytännössä erilaisina tavoitteina. Virrankoski (1997) tutki ympäristöterveyden edistämisen yhteistyötä ja sen haasteita ympäristöhallinnossa. Hän erotti kaksi lähestymistapaa ympäristöterveyden käsitteen määrittelyyn: rajaustavoite ja yhdistelytavoite. *Rajaustavoite* vertautuu luvussa kaksi esiteltyyn rajattuun ympäristöterveyden käsitteeseen. Taustalla on ajatus siitä, että termin on oltava mahdollisimman yksiselitteinen, jotta voidaan sopia selkeistä kriteereistä, kuten melutason desibelimääristä. *Yhdistelytavoite* puolestaan vertautuu laajaan ympäristöterveyden käsitteeseen. Sitä kuvaava kiinnostus ei kohdistu suorien kausaalisuhteiden analyysiin, vaan se pyrkii yhdistämään laajaa ongelmakenttää samaan tarkastelukehikkoon ja elinympäristön ymmärtämiseen osana yleistä hyvinvointikeskustelua. (Virrankoski, 1997, 11–13.)

Majosen ja Antilan (2017; 2018) mukaan kunnan roolin muutos edellyttää hyvinvoinnin edistämisen määrittelemistä uudelleen monialaiseksi, sektorit ylittäväksi tehtäväksi ja tämän tulisi näkyä kuntaorganisaatiossa työskentelevien esimiesten ajattelutapojen muutoksena. Myös Paahtaman (2016) mukaan kunnan roolin muuttuessa nyt on tärkeää täsmentää hyvinvoinnin edistämisen käsitteet sekä se, mitä hyvinvoinnin edistämällä tarkoitetaan toimintaympäristöltään erilaisissa kunnissa. Toisaalta voidaan kysyä, kuinka tarkasti hyvinvoinnin edistämisen käsitettä on ylipäättään tarkoituksenmukaista täsmentää. Virrankosken (1997, 22) mukaan yhteiskunnallinen keskustelu tarvitsee häilyvärajaisia kattokäsitteitä, sillä se pakottaa tilannekohtaiseen keskusteluun eri osapuolten välillä. Sahamiehen (2018) haastattelututkimuksen viranhaltijat kokivat, että kunnalla tai hyvinvointityöryhmällä ei ole jaettua hyvinvointikäsitystä, mutta toisaalta he eivät välttämättä kokeneet sen puuttumista ongelmallisena. Tarkka määritelmä sille, millaisia toimenpiteitä hyvinvoinnin edistämällä tarkoitetaan, edellyttäisi sitä, että pystyisimme määrittelemään, mitä hyvinvointi tosiasiallisesti on. Kuten luvussa 2.3 todettiin, hyvinvoinnin ja sen mittareiden määrittely on kuitenkin luonteeltaan poliittista ja se sisältää vallankäyttöä. (Weckroth, 2013; Zechner, 2014.) Hyvinvoinnin ja hyvinvointia tuottavan elinympäristön mittareista käytävän arvokeskustelun voidaan siis katsoa kuuluvan kunnan toimintaympäristöön. Toisaalta tällaiselle keskustelulle ei aina ole aikaa esimerkiksi hyvinvointiryhmissä (Sahamies, 2018).

Vaikka normatiivisuuden ja poliittisen ulottuvuuden tunnistamiselle näyttäisi olevan tarvetta, on myös olemassa vaara, että hyvinvointiympäristö valjastetaan vallankäytön välineeksi. Kuten luvun 3.1 kuvauksesta voidaan huomata, ympäristön terveellisyyteen vedoten voidaan legitimoida myös muita suunnittelun ihanteita (Sairinen et al., 2006, 30). Poliittisesta luonteestaan huolimatta

elinympäristön hyvinvointivaikutusten arvioinnissa tarvitaan myös asiantuntijätietoa. Tämä voi toisinaan aiheuttaa ristiriitoja kuntakentässä. Esimerkiksi Hytösen et al. (2018) tutkimuksessa maankäytön suunnittelijat arvioivat, että erityisesti kuntien luottamushenkilöt eivät ymmärrä pitkäjänteisen suunnittelun merkitystä. Myös Sahamiehen (2018) selvityksessä kävi ilmi, että osaa teknisen sektorin toimijoista turhautti se, että heidän kokemuksensa mukaan muut ryhmän jäsenet eivät aina ymmärtäneet heidän alansa toimintalogiikkaa ja suunnittelun pitkää aikajännettä.

Virrankosken (1997) tutkimuksessa havaittiin, että yhteistyövaikeuksia selitettiin usein organisaatiossa toimivien henkilöiden ajattelutapoihin ja koulutustaustoihin liittyvillä *asiantuntijaselityksillä* sekä organisaatioiden rakenteisiin, perinteisiin ja toimintakulttuureihin liittyvillä *organisaatioselityksillä*. Asiantuntijaselityksiin lukeutuvat erityisesti ammattikunta- ja koulutuserojen luomat rajat. Näiden rajojen korostaminen voi johtaa haitalliseen *reviiriajatteluun*, jossa esimerkiksi toimialan tai viraston omaa näkökulmaa varjellaan monipuolisen osaamisen kustannuksella. (Virrankoski, 1997, 17–18.) Esimerkiksi Nieminen et al. (2010) korostavat monialaisen yhteistyön rajoitteina ammattikuntien ja tieteenalojen välisiä ajattelutapojen eroja eli asiantuntijaselityksiä. He toteavat, että erot heijastuvat tietopohjaan, kieleen ja käsitteisiin. Myös edellä mainittu kokemus siitä, että muut eivät ymmärrä alan toimintalogiikkaa ja aikajännettä, on esimerkki asiantuntijaselityksistä. Organisaatioselityksiin kuuluvat puolestaan muun muassa ajankäyttöön, hallinnon sektorimaiseen luonteeseen ja hierarkkiseen organisaatorakenteeseen liittyvät syyt. Virrankosken (1997, 17–18) tutkimuksessa näitä olivat erityisesti ”pystysuuntaisesti” toimiva linjaorganisaatio ja yksiköiden tulosvastuun korostaminen, jotka vaikeuttavat eri yksikköjen yhteistyön asiantuntemuksen kohtaamista. Myös ministeriöiden päällikköjohtajuus noteerattiin.

Organisaatio- ja asiantuntijaselitysten lisäksi Virrankoski (1997) tunnisti yhteistyön haasteeksi myös eri alojen metodologiset eroavaisuudet ympäristöterveyden kysymyksissä. Luonnontieteelliselle tutkimusotteelle tunnuksenomaista on pyrkimys empiirisistä havainnoista tehtäviin havaintoihin sekä ilmiöiden selittäminen kausaaliteettisuhteilla. Ihmistieteellinen tutkimusote puolestaan ei painotu niinkään kausaaliteettisuhteiden löytämiseen, vaan keskiössä on inhimillisen käyttäytymisen kuvaaminen tietoisena ja tavoitteellisena toimintana. Virrankoski toteaa tutkimusotteiden välisten erojen tiivistyvän ympäristöterveyden psykososiaaliseen ulottuvuuteen. (Virrankoski, 1997, 20–22.) Metodologiset eroavaisuudet vaikuttavat siihen, millaista hyvinvointitietoa pidetään hyödyllisenä elinympäristön hyvinvointivaikutuksia arvioitaessa. Kuten luvussa kaksi todettiin, lopulta taustalla vaikuttavat ymmärrys ihmisen ja ympäristön suhteesta sekä käsitykset siitä, mistä asioista hyvinvointi koostuu, siis hyvinvointiparadigma. Virrankoski (1997, 20) yhdistää ympäristöterveyden

rajaustavoitteen luonnontieteelliseen tutkimusotteeseen ja yhdistelytavoitteen ihmistieteelliseen tutkimusotteeseen. Virrankosken tutkimus on tehty 1990-luvun lopussa, joten on mielenkiintoista nähdä, millaisena johtavat maankäytön suunnittelijat kokevat hyvinvointityön ja -tiedon merkityksen omassa työssään nyt ja miten ympäristöterveyden käsite vertautuu hyvinvoinnin käsitteeseen, joka jo lähtökohtaisesti on terveyttä laajempi ja pitää loogisesti sisällään myös psykososiaalisen ulottuvuuden.

Abernethy (2014) tutki kirjallisuusanalyysissään niin terveyttä ja hyvinvointia kuin kestävästä kehitystä edistävää hallintaa koskevaa kirjallisuutta. Kuten useat kotimaiset tutkimukset, myös Abernethy tunnisti erilaisten käsitteenmäärittelyiden ja kielen hankaloittavan monialaista ja -teemaista terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä. Abernethy kuitenkin esittää, että jo ennen yhteisen kielen löytämistä on saatava oleelliset tahot mukaan keskusteluun, ja se voi hänen mielestään jopa olla kaikista haastavin vaihe yhteistyössä.

Muutokset hyvinvointikäsitteissä, ihmisen ja ympäristön suhteen ymmärtämisessä sekä suunnitteluperinteessä linkittyvät myös siihen, mitkä tahot koetaan tärkeiksi hyvän elinympäristön kysymyksissä. Hallinnonalojen ylittävän yhteistyön hankaluuksissa viitataan usein hallinnon sektorimaiseen luonteeseen eli nk. siiloutuneeseen rakenteeseen kuten Virrankosken (1997) tutkimuksessa. Korpelan et al. (2001, 16) mukaan suunnittelu muuttui sektorikohtaisemmaksi, kun 1960- ja 1970-luvuilla alueellisten kokonaisuuksien suunnittelu Suomessa yleistyi lähiöteorian soveltamisen myötä. Arkkitehtien rinnalle nousi muita professioita, kuten liikennesuunnittelijoita sekä väestö- ja yhteiskuntatieteilijöitä. Suunnittelu jakautui aiempaa enemmän omiin siiloihinsa, ja maankäytön suunnittelu erkautui muusta suunnittelusta. Nykyään siiloutumisen vastapainoksi hyvinvoinnin edistämistehtävän korostetaan edellyttävän toimialarajat ylittävää monialaista yhteistyötä (Majoinen & Antila, 2018; Saikkonen et al., 2018; Paahtama, 2016; Niemelä, 2010; Perttilä et al., 2004; Uusitalo et al., 2003; Tapaninen, 2002).

Tässä tutkimuksessa keskitytään erityisesti hallinnonalat ylittävään yhteistyöhön, mutta on tärkeä tunnistaa, että maankäytön suunnittelua tai hyvinvoinnin edistämistehtävää ei kunnissa toteuteta irrallaan vallitsevasta yhteiskunnasta. 1970-luvulla muun muassa taloudelliset kriisit alkoivat horjuttaa determinististä uskoa yhteiskuntapoliittiseen suunnitteluun, ja 1980-luvun kasvukaudella suunnitelmallisuuden, tasa-arvon ja kansanvaltaisuuden tavoitteet alkoivatkin jo väistyä ja yhteiskunnallisessa keskustelussa alettiin korostaa markkinatalouden ohjaavaa vaikutusta sekä tehokkuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta. Kehittäminen alkoi nojautua kansantaloudellisten, liiketaloudellisten sekä sosiaalis-eettisten rationaliteettien viitekehyksiin. (Korpela, 2001, 14–18;

Sotarauta, 1996, 55–58.) Healeyn mukaan markkinaehtoisuuden korostaminen on johtanut siihen, että kaupunkipolitiikka (urban policy) on keskittynyt kaupunkien elvyttämiseen (urban regeneration) erityisesti alueilla, jotka vetävät puoleensa enemmän myös yksityisiä investointeja. (Healey, 2003, 102–104.) Niin investoijat kuin muutkin yksityisen sektorin toimijat, kuten palveluntuottajat, voidaan nähdä keskeisinä toimijoina niin maankäytön suunnittelussa kuin hyvinvoinnin edistämisessäkin. Rajapinnoilla hallinta ei siis tapahdu ainoastaan hallinnonalojen ja julkisten organisaatioiden välillä, vaan myös yksityisen ja julkisen sektorin toimijoiden sekä kansalaisyhteiskunnan välillä.

Suunnittelun rajapintoja on lisäksi myös julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden ja kansalaisyhteiskunnan välillä. David Harvey (1975) toteaa, että sosiaalista oikeudenmukaisuutta kaupungeissa tulee tarkastella paitsi toiminnan tuloksena myös prosessina. Siten myös osallisuutta kehittämiseen ja suunnitteluun tulee tarkastella osana hyvinvointia edistävän elinympäristön suunnittelua. Osallisuuden ulottuvuus on kulkenut pitkään hallinnon teorioissa, mutta 1990-luvulla se koki aallon, jota kiihdyttivät muun muassa hallinnon uudistamispaineet ja -pyrkimykset, vihreä liike ja muu kansalaistoiminta sekä e-demokratian nousu (Anttiroiko, 2010, 77–78). Osallistava suunnittelu voidaankin nähdä vastareaktiona aiemmin kuvatulle siiloutuneelle professorialismille ja fragmentoituneelle yhteiskunnalle (Korpela et al., 2001, 16–17; Healey, 1997). Osallisuuden korostaminen hallinnan ja kaupunkisuunnittelun teorioissa näkyi myös Suomessa, kun 2000-luvun alussa alettiin soveltaa osallistuvaa suunnittelua maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti (MRL 132/1999) osana normaalia suunnittelumenettelyä ja asukkaat pääsivät vahvemmin osaksi suunnitteluprosessia.

### **3.3 Monialaisen yhteistyön työkaluja ja rajaesineitä**

Yhteiskunnan ja hyvinvointikäsitteiden muutos edellyttää toimintatapojen muuttumista sektori-, toimija-, ammattikunta- ja organisaatorajat ylittäväksi (Tapaninen, 2002, 172). Niemelän (2010, 343–345) mukaan ympäristön, hyvinvoinnin ja terveyden välisten yhteyksien ymmärtäminen edellyttää nykyisen kaltaisessa siiloutuneessa ja asiantuntijakeskeisessä yhteiskunnassa monialaisen yhteistyön työkaluja, menetelmiä ja opettelua. Syväjärvi ja Leinonen (2019, 3–4) argumentoivat, että kuntaorganisaation eri toimialojen roolia hyvinvoinnin tuottajina tulisi tehdä näkyväksi sekä ja toimialojen välistä yhteistyötä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisessä tukea.

Ympäristöterveyden kysymyksissä Suomessa monialaista yhteistyötä ovat edistäneet 1990-luvulla yleistyneet systemaattiset vaikutusten ennakoarvioinnit (assessment), sillä yhteistyötä eri toimialojen

välillä hyvinvointiympäristön kysymyksissä alettiin edellyttää vaikutustenarviointikäytäntöjen myötä. Vuonna 1994 ensimmäisen YVA- eli ympäristövaikutusten arviointimenettelystä voimaan tulleen lain (468/1994) mukaan ympäristövaikutuksilla tarkoitetaan *välittömiä ja välillisiä vaikutuksia*

*”--ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen; maaperään, vesiin ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin sekä näiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin ja luonnon monimuotoisuuteen; yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön; sekä luonnonvarojen hyödyntämiseen”.*

Vaikka ympäristövaikutusten arvioinnin yleinen kehittäminen on ympäristöministeriön vastuulla, muut ministeriöt huolehtivat lain mukaan omalla toimialallaan lain täytäntöönpanon ohjauksesta. Sosiaali- ja terveyssektori tuotiin mukaan YVA-menettelyyn ja siten elinympäristön hyvinvointivaikutuksia koskevaan keskusteluun IVA- eli ihmisiin kohdistuvien terveydellisten ja sosiaalisten vaikutusten arviointimenettelyn myötä. Sosiaali- ja terveysministeriö ohjeisti, että sosiaali- ja terveysviranomaisten tehtävänä on muun muassa antaa neuvoja, tehdä ehdotuksia, seurata selvitystyötä ja osallistua tarvittaessa tilaisuuksiin ja tiedotukseen terveysvaikutusten ja sosiaalisten vaikutusten arvioinnin osalta sekä antaa lausunto YVA-arviointiohjelmasta. (Ympäristövaikutusten arviointi...)

Ennakkoarviointeja on sittemmin tehty useiden eri nimikkeiden alla. Tapanisen (2002, 224) mukaan siitä huolimatta, että vaikutusten ennakkoarvioinnilla pyritään holistiseen näkemykseen, laaja-alaisuutta kuitenkin näyttäisi rajoittavan se, että arvioinnin nimeäminen rajaa niitä hallinnonaloja ja ammattiryhmiä, jotka valtuutetaan arvioinnin tekijöiksi. Kuntaliitto laatikin 2011 suosituksen ennakkovaikutusten arvioinnista (EVA), joka yhdistää erilaisia arviointeja yhdeksi kokonaisuudeksi neljän eri teeman alle (kuntalaisiin, ympäristöön, organisaatioon kohdistuvat vaikutukset sekä taloudelliset vaikutukset) (Sundqvist & Oulasvirta, 2011). Ennakkoarviointien rinnalle on tullut lisäksi muita monialaisuuteen velvoittavia säädöksiä ja toimintatapoja.

Vuonna 2011 voimaan tulleen terveydenhuoltolain (1326/2010) 12 § velvoittaa kuntia laatimaan hyvinvointikertomuksen hyvinvointitavoitteineen ja -indikaattoreineen. Hyvinvointikertomustyö ei ole kuitenkaan muodostunut kovin strategiseksi eikä niitä aina toteuteta kovinkaan monialaisesti. Syväjärvi ja Leinonen (2019) analysoivat hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen strategiatyön, eli hyvinvointikertomustyön, tilaa 46 kunnassa ja sijoittivat ne asteikolle: alkava, kehittyvä, hyvä ja optimaalinen taso. Suurin osa kunnista sijoittui Syväjärven ja Leinosen analyysissä joko alkavalle tai

kehittyvälle tasolle. Heidän mukaansa harva kunta täyttää edes lainsäädännössä strategiatyölle asetetut yhteistyön ja strategisen tavoitteellisuuden ehdot. Syväjärvi ja Leinonen toteavat, että vaikka monialaisuuden ja monitoimijaisuuden merkitys hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä tunnustetaan ja sitä korostetaan, toteutus on kuitenkin varsin eriytynyttä kunnan yksittäisten toimialojen vastuiden perusteella. He kuvaavat, että strategiaa toteuttaa tyypillisesti terveydenhuoltosektori (Syväjärvi & Leinonen 2019, 1-2.) Kuten aiemmin todettiin, erityisesti teknisen sektorin edustajat saattavat kuitenkin kokea hyvinvointiryhmän ja -diskurssin itselleen vieraiksi (Sahamies, 2018). Ilmiö vaikuttaa samalta, mitä Tapaninen (2002, 224) havaitsi arviointeihin liittyen: nimeäminen näyttäisi heikentävän laaja-alaisuutta ja rajaavan niitä tahoja, jotka tunnustetaan olennaisiksi toimijoiksi. Sosiaali-, terveys-, sivistys- ja vapaa-ajan toimista muodostuvaa kokonaisuutta johtaa kunnissa ja kaupungeissa yhä useammin hyvinvointijohtajaksi nimitetty henkilö. Ei olisi yllättävää, jos hyvinvointikertomus mielletään ensisijaisesti näiden toimintojen yhteyteen kuuluvaksi.

Rapoport totesi jo vuonna 1977, että on välttämätöntä rakentaa siltoja eri alojen välille mielivaltaisesti asetettujen raja-aitojen yli, jotta voisimme ymmärtää, miten ihmiset kokevat ja käyttävät kaupungeja (Rapoport, 1977, 4). Tällaisiin ”siltoihin” erilaisten raja-aitojen ja sosiaalisten maailmojen välillä viitataan usein *rajaesineen* (boundary object) käsitteellä. Käsitteen esittelivät ensi kertaa Star ja Griesmer vuonna 1989. Heidän tutkimuksessaan havainnoitiin eri taustoista tulevien asiantuntijoiden yhteistyön koordinoitumisessa merkittäviksi nousseita sosiaalisia konstruktioita, yksittäisiä käsitteellisiä tai materiaalisia asioita eli rajaesineitä. He argumentoivat, että rajaesine voi olla mikä tahansa asia tai objekti, joka kuuluu sitä hyödyntävien yksilöiden ja ryhmien sosiaaliseen todellisuuteen ja helpottaa kommunikointia näiden välillä. Sillä voi kuitenkin olla eri rooli näissä sosiaalisissa todellisuuksissa, sillä ryhmillä voi olla erilaisia motiiveja ja tavoitteita yhteistyöhön ja rajaesineiden hyödyntämiseen. Tästä syystä ollakseen todellisia rajaesineitä niiden tulee olla sekä tarpeeksi joustavia vastatakseen yksittäisten toimijoiden tarpeisiin että tarpeeksi vahvoja säilyttääkseen yhteisen olemuksensa eri toimijoiden välillä ja helpottaakseen kommunikaatiota. Rajaesineet ovat vaihtoehto maladaptiivisille tavoille selvittää konfliktitilanteita. (Star & Griesmer, 1989, 409–413.) Star ja Griesmer (1989, 410–411) kuvailevat neljänlaisia rajaesineitä, jotka he tunnistivat tutkimuskohteessaan:

1. *Säilytyspaikat* (repositories) kokoavat ja nimensä mukaisesti säilyttävät asioita yhdenmukaisten kriteerien mukaan järjestettyinä. Tällainen voi olla vaikkapa kirjasto tai jokin

tietokanta. Niillä voi olla eri intressiryhmille eri rooli, ja ne voivat käyttää sitä eri tarkoituksiin, mutta se palvelee ja tuo yhteen yhtä lailla kaikkia näitä ryhmiä.

2. *Ideaalityypit* (ideal types) ovat puolestaan yleistyneitä abstraktioita jostakin asiasta tai ilmiöstä. Ne eivät siis pyri tarkasti kuvaamaan kohdettaan, vaan tarjoamaan ikään kuin riittävän hyvän likiarvon siitä, jonka eri tulkintakehikosta tarkastelevat osapuolet voivat tunnistaa. Juuri niiden likiarvoisuus mahdollistaa niiden käyttämisen sovittuun merkitykseen. Esimerkkinä tästä Star ja Griesmer (1989, 410) mainitsevat atlaksen.
3. *Yhteiset rajat* (coincident boundaries) ovat tavallisia asioita, joiden eksplisiittiset rajat ovat kaikille intressiryhmille samat, mutta niiden tärkeäksi koettu sisältö riippuu ryhmän tavoitteista. Starin ja Griesmerin tutkimuksessa tällainen rajaesine oli Kalifornian osavaltio.
4. *Standardoidut toimintatavat* (standardized forms) puolestaan viittaavat erityisesti kommunikaatiota varten kehitettyihin vakiintuneisiin toimintatapoihin ja metodeihin tai niitä materialisoiviin artefakteihin, kuten määrämittäisiin kaavakkeisiin. Ne tarjoavat yhtenäisen prosessin, tavoitteen ja kommunikaatiovälineen organisaation sisällä.

Rajaesineen käsitteestä tuli nopeasti varsin suosittu ja sitä on sovellettu monissa eri yhteyksissä. Star julkaisi vuonna 2010 uuden artikkelin rajaesineistä otsikolla *This is not a boundary object*. Siinä Star toteaa, että vaikka periaatteessa mikä tahansa käsitteellinen tai materiaallinen asia voi potentiaalisesti olla rajaesine, se ei tarkoita, että kaikkia asioita tulisi nähdä sellaisina (Star, 2010). Ensimmäkin Starin (2010) mukaan rajaesineistä on eniten hyötyä nimenomaan organisaatiotasolla. Toiseksi rajaesineet tulisi ymmärtää liukuvina rakenteina. Rajaesineet voivat vakiintua, ja niitä hyödyntävät yhteisöt voivat alkaa nähdä ne samoin tavoin ja käyttää niitä samalla tavalla keskenään. Tällöin ne eivät enää täytä rajaesineen määritelmää, vaan niistä tulee infrastruktuureja. Infrastruktuurit puolestaan synnyttävät uusia kategorisointeja ja rajoja sen sisällä ja ulkopuolella oleville sosiaalisille todellisuuksille, ja näitä rajoja lieventämään syntyy uusia siltoja eli rajaesineitä. (Star, 2010.)

Myös muut tutkijat ovat jatkaneet rajaesineen konseptin tarkentamista. Bechy (2003) huomauttaa, että yksi rajaesine voi toimia hyvin tiettyjen ryhmien välillä, mutta ei silti välttämättä sovellu enää samalla lailla uuden ryhmän tullessa mukaan. Vaikka rajaesineellä on erilainen rooli eri sosiaalisissa todellisuuksissa, tulee sen olla kaikille osapuolille merkityksellinen ja tuttu ollakseen vaikuttava.

Levina ja Vaast (2005) puolestaan täsmensivät Starin (2010) ajatusta siitä, että mitä tahansa rajaesineeltä näyttävää ei tulisi tulkita rajaesineeksi. He luokittelivat rajaesineet kahteen kategoriaan:

1. *Asetetut rajaesineet* (designated boundary objects) ovat organisaation vaikutusvaltaisten henkilöiden asettamia rakenteita tai artefakteja, jotka on suunniteltu alun perinkin eri alojen väliseksi rajaesineeksi, siis tarkoituksella luotuja rajojen ylittämiseen (boundary spanning).
2. *Käytännön rajaesineet* (boundary objects-in-use) puolestaan voivat olla joko asetettuja tai emergenttejä. Ne sulautuvat eri alojen käytännöiksi ja edistävät jaettua ymmärrystä.

Levina ja Vaast (2005) argumentoivat, että ainoastaan käytännön rajaesineet ovat yhteistyölle hyödyllisiä eli aitoja rajaesineitä. Asetetut rajaesineet voivat kuitenkin muodostua käytännön rajaesineiksi, jos sitä hyödyntävät yhteisöt omaksuvat artefaktin ja se edistää heidän kommunikaatiotaan sekä yhteisen ymmärryksen luomista. Se edellyttää kuitenkin, että yhteisöjen vastuuhenkilöt pitävät sitä arvokkaana yhteistyön kannalta.

Suomessa maankäytön suunnitteluun liittyvistä mahdollisista rajaesineistä ovat kirjoittaneet Karppi ja Vakkuri (2019). He tutkivat, voiko seudullista MAL+PE (maankäyttö, asuminen, liikenne, elinkeinot, palvelut) -suunnittelua pitää mahdollisena kestävän kehityksen rajatyöskentelynä. *Rajatyöskentelyllä* (bondary work) he viittaavat asiaperusteiseen eli ilmiöihin – ei siiloihin – pohjautuvaan yhteistyöhön, joka tukee tavoitteellista yhteistoimintaa siihen osallistuvien tahojen kesken. Se on toimintaa, jossa toimijoiden on irrottauduttava valmiista organisaatioagendoistaan. (Karppi & Vakkuri 2019.) Valtion ja kaupunkiseutujen kuntien väliset MAL- eli maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimukset ja näitä toimintoja yhdistävä MAL-työ ovat edistäneet kestävyys huomioimista etenkin yhdyskuntakehittämisessä. Karpin ja Vakkurin (2019) mukaan kytkentä palveluihin ja elinkeinoihin (+PE) sekä sosiaalisen kestävyys ulottuvuuteen on kuitenkin jäänyt MAL-työssä usein vähemmälle. Hyvinvointitoimialan sekä infraverkostojen kehittämisen asiantuntijoiden yhteistyön vahvistamista MAL+PE-työssä kokeiltiin syksyllä 2017 Tampereen kaupunkiseudulla järjestetyssä työpajassa. Työpaja tarjosi mahdollisuuden demonstroida rajatyöskentelyä, jonka tarkoituksena oli vapautua hallinnolle ominaisista sektoripainotuksista ja auttaa asiantuntijoita löytämään yhteisiä teemoja sekä hahmottamaan roolinsa monipuolisemmin. (Karppi & Vakkuri, 2018; Sankala et al., 2018.)

Yksi tämän tutkimuksen tavoitteista on selvittää, tunnistavatko maankäytöstä vastaavat johtavat viranhaltijat joitain rajatyöskentelyn menettelytapoja tai rajaesineitä maankäytön ja kunnan muiden toimialojen välillä hyvinvointia edistävän elinympäristön suunnittelussa. Kiinnostuksen kohteena on, voiko kuntien lakisääteistä hyvinvointikertomusta ja -suunnitelmaa sekä hyvinvointityöryhmän työtä pitää hyvinvointia edistävän elinympäristön suunnittelun rajaesineenä vai pitävätkö maankäytön



suunnittelusta vastaavat viranhaltijat jotain muuta asiaa tai käytäntöä rajaesineeseen verrattavana yhteistyön keinona.

Koska rajaesineen termiä on käytetty usein epätarkoituksenmukaisesti ja se on kokenut Starin (2010) mukaan ikään kuin inflaation, tässä tutkimuksessa tarkastellaan mahdollisia rajaesineitä kriittisesti verraten niitä sekä Starin ja Griesmerin (1989) määritelmään että Starin (2010) myöhempiin täydennyksiin. Yhteistyötä helpottavat alustat eivät ole rajaesineitä, elleivät ne todellisuudessa edistä yhteisen ymmärryksen saavuttamista ja helpota kommunikointia erilaisten sosiaalisten todellisuuksien välillä.

## 4 AINEISTO JA MENETELMÄT

### 4.1 Aineiston kuvaus

Tämän tutkielman aineisto koostuu yhteensä seitsemästätoista vuosina 2018–2019 tehdystä maankäytöstä vastaavien johtavien viranhaltijoiden tutkimushaastattelusta. Näistä viittä on hyödynnetty tämän tutkielman lisäksi myös vuonna 2018 tehdyn selvitystyön (Sahamies, 2018) aineistona. Haastattelut olivat kukin kestoltaan keskimäärin tunnin pituisia. Yksi haastatteluista tehtiin videopuhelun välityksellä ja loput kasvokkain. Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin analyysivaihetta varten. Yksi haastatteluista oli kahden henkilön yhteishaastattelu, joten haastateltavien määrä on yhteensä 18 henkilöä.

Raportointia havainnollistetaan luvuissa 5 ja 6 haastattelusitaatein. Haastatteluista käsitellään anonyymisti, mutta sitaatteihin on lisätty tunniste, jonka avulla lukija voi tunnistaa samalta haastateltavalta poimitut sitaatit. Tunnistetta varten haastateltaville on annettu sattumanvarainen numerojärjestys (1–18) sekä organisaation tyypin mukaan määräytyvä kirjain (katso taulukko 1).

Taulukko 1: Aineiston kuvaus

Kirjaintunniste	Kategoria	Haastatteluja, lkm.
<i>A</i>	Kaupunki, > 100 000 asukasta	7
<i>B</i>	Kaupunki, 50 000–100 000 asukasta	4
<i>C</i>	Kaupunki/ kunta: < 50 000 asukasta	4
<i>D</i>	Maakuntien liitot	2

Aineisto on monessa suhteessa varsin heterogeeninen. Ensinnäkin haastateltaviksi on valittu maankäytöstä vastaavia johtavia viranhaltijoita kaikilta kaavatasoilta: asema-, yleis- ja maakuntakaavatasolta. Toiseksi kaupungit ja maakunnat ovat eri puolilta Suomea. Kolmanneksi ne ovat erikokoisia. Eri kokoluokka oli Suomen kontekstissa riittävän aineiston keräämisen edellytys. Kaupunkien kokoa kuvataan taulukossa 1.

Haastateltavia puolestaan yhdistää se, että kaikki edustavat kasvavia alueita tai kaupunkeja. Surkastuvien alueiden jättäminen pois aineistosta oli tietoinen valinta, koska surkastuvien alueiden haasteiden voidaan olettaa olevan varsin erilaisia kuin kasvavien alueiden. Tutkimuksen

tarkoituksena on tunnistaa yhteisiä piirteitä sekä eroavaisuuksia viranhaltijoiden näkemyksissä, joten tarkoituksena oli välttää muita kuin edellä mainittuja suuria eksplisiittisiä eroavaisuuksia niiden toimintalogiikassa.

## 4.2 Teemahaastattelu menetelmänä

Hirsjärven ja Hurmeen (2008, 34) mukaan haastattelu on yksi käytetyimmistä aineistonkeruumenetelmistä. Heidän mukaansa mitään metodia ei kuitenkaan tulisi käyttää pohtimatta ensin sen soveltuvuutta tutkimusongelman ratkaisuun. Metodia valitessa on kiinnitettävä huomio kunkin menetelmän hyviin ja huonoihin puoliin.

Haastattelu sopii Hirsjärven ja Hurmeen (2008, 34–35) mukaan aineistonkeruumenetelmäksi silloin, kun halutaan korostaa ihmistä subjektina tutkimustilanteessa. Haastateltava nähdään siis aktiivisena, merkityksiä luovana osapuolena. Tämä lähestymistapa vaikutti parhaalta vaihtoehdolta, koska tutkielman tarkoituksena on kartoittaa haastateltavien *kokemuksia* hyvinvoinnin edistämisestä ja sen tietopohjasta omassa toimessa ja yhteistyössä muiden asiantuntijoiden kanssa. Kysymyksen hyödyllisestä hyvinvointitiedosta voidaan olettaa pohjautuva haastateltavien hyvinvointikäsitteisiin, jolloin kyse on mitä suurimmassa määrin merkitysten luomisesta.

Haastattelun varjopuoliksi Hirsjärvi ja Hurme (2008, 35) mainitsevat puolestaan sen, että haastatteluaineiston analysointi, tulkinta ja raportointi ovat usein ongelmallisia, sillä valmiita ”malleja” ei ole tarjolla. Tähän haasteeseen on pyritty vastaamaan tutustumalla ja soveltamalla eri metodologiaoppaiden kuvauksia analyysiprosessista. Prosessia kuvataan seuraavassa alaluvussa. Hirsjärvi ja Hurme toteavat myös, että haastattelemineen vaatii taitoa, kokemusta ja koulutusta. Koska tämän tutkielman aineisto on kerätty osittain osana toista haastattelututkimusta, toteutustapa on tarjonnut mahdollisuuden harjaantua aihealueeseen liittyvien haastattelujen suunnittelussa, rakentamisessa ja toteutuksessa. Hirsjärvi ja Hurme (2008, 34–35) mainitsevat haastattelututkimusten hankaluudeksi sen, että haastateltavilla on tapana pyrkiä vastaamaan sosiaalisesti hyväksyttävimmällä tavalla. Tähän haasteeseen on jouduttu kiinnittämään erityistä huomiota, sillä haastateltavat ovat asiantuntijoita, mutta tutkielman keskiössä ovat heidän henkilökohtaiset kokemuksensa eivätkä heidän edustamiensa organisaatioiden viralliset linjaukset. Luotettavuutta onkin pyritty parantamaan anonymiteetillä. Anonymiteetin parantamiseksi haastatteluista poimittuja lainauksia on yleiskielistetty jonkin verran esimerkiksi murre sanoja poistamalla.

Tässä tutkielmassa aineistonkeruumetodiksi on valittu puolistrukturoitu yksilöhaastattelu eli nk. teemahaastattelu. *Teemahaastattelussa* haastateltavan vapaalle puheelle annetaan aikaa, vaikka teemat ovatkin kaikille haastateltaville samat ja keskustelu pyritään pitämään ennalta määritellyssä aihepiirissä. Toisin kuin strukturoitu lomakehaastattelu, teemahaastattelu ei kuitenkaan etene yksityiskohtaisten valmiiden kysymysten kautta. (Hirsjärvi & Hurme, 2008, 47–48.) Tutkimusaihe, haastateltavien hyvinvointikäsitteet, on teemana niin abstrakti, että keskusteleva tyyli haastatteluille oli luonteva valinta. Teemahaastattelu tarjoaa mahdollisuuden ottaa huomioon haastateltavien omat tulkinnat kysymyksistä ja sen, millaisia merkityksiä he liittävät käsiteltäviin teemoihin. Haastatteluiden tavoitteena oli kartoittaa hyvinvointikäsitteiden lisäksi myös hyvinvointitiedon käyttöä haastateltavien työssä sekä mahdollisia hyvinvointityön rajaesineitä. Täysin avoimen haastattelun keinoin ei välttämättä olisi päädytty näihin kysymyksiin kaikkien haastateltavien kanssa. Tutkimuskysymyksiin vastaaminen edellytti joustavaa otetta, joten teemahaastattelu puolistrukturoituna haastattelumenetelmänä soveltui siten parhaiten aineistonkeruumetodiksi.

Haastatteluja varten laadittiin suuntaa antava haastattelurunko (liite 1), jonka teemat valittiin tutkielman teoreettisen viitekehyksen pohjalta. Haastattelukysymysten suunnitteluun on vaikuttanut myös aihepiiristä kesällä 2018 tehdyn selvitystyön (ks. Sahamies, 2018) yhteydessä syntynyt esiymmärrys.

### 4.3 Laadullinen sisällönanalyysi ja analyysityylit

*Metodologia* on oppi tieteen järkevidä menetelmistä: siinä käytettävistä tiedonhankkimismenetelmistä, käsitteen- ja teorianmuodostuksesta, selittämisestä ja pätevistä tieteellisestä päättelystä (Tieteen termipankki 29.5.2019). Metodologia on siis tutkimuksen lähtökohta ja tapa hahmottaa tutkittavaa maailmaa. Sen vuoksi onkin tärkeää avata lyhyesti tämän tutkimuksen metodologisia valintoja.

Tutkielma on luonteeltaan laadullinen eli kvalitatiivinen. *Laadullinen tutkimus* on menetelmäsuuntaus, jonka keskiössä on tarkasteltavan ilmiön kokonaisvaltainen tai syvempi ymmärtäminen. Toisin kuin määrällisessä eli kvantitatiivisessa tutkimuksessa, laadullisessa tutkimuksessa ei käytetä täsmällisiä laskennallisia tai tilastollisia menetelmiä, vaan pyritään selvittämään, millaisia merkityksiä tutkittavaan ilmiöön liitetään. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara, 1997.) Koska tutkimuskysymyksissä korostuu kokemuksellisuus, soveltui laadullinen lähtökohta aiheen tarkasteluun parhaiten.

Aineiston analyysitavaksi on valittu laadullinen sisällönanalyysi. *Sisällönanalyysi* on perusanalyysimenetelmä, jota voidaan käyttää kaikissa laadullisen tutkimuksen perinteissä (Tuomi & Sarajärvi, 2018, 103). Menetelmän avulla pyritään tuottamaan tutkimuksen kohteesta, hyvinvoinnin edistämisestä maankäyttöjohtamisessa, tiivistetty sanallinen kuvaus. Tuomi ja Sarajärvi (2018, 103–104) toteavat, että sisällönanalyysi on analyysimenetelmänä joustava, sillä sitä ei lähtökohtaisesti ohjaa tietty teoria tai epistemologia, mutta siihen voidaan soveltaa monenlaisia teoreettisia ja epistemologisia lähtökohtia. Laadullisen tutkimuksen analyysi voidaan pelkistään jakaa *aineistolähtöiseen* eli induktiiviseen, *teorialähtöiseen* eli deduktiiviseen sekä *teoriaohjaavaan* eli abduktiiviseen analyysityyliin. Niiden erottavana tekijänä on päättelyprosessin muoto. Analyysityyli vaikuttaa siis siihen, miten analyysi käytännössä etenee. Aineistolähtöinen sisällönanalyysi pyrkii vastaamaan tutkimuskysymyksiin ensisijaisesti aineiston ehdoilla. Sen vaiheet ovat aineiston pelkistäminen eli redusointi, aineiston ryhmittely eli klusterointi ja käsitteiden luominen edellisten vaiheiden pohjalta eli abstrahointi. Teorialähtöistä sisällönanalyysia puolestaan ohjaa tietty teoreettinen tai epistemologinen lähtökohta. Sen vaiheet muistuttavat aineistolähtöistä analyysia, mutta pyrkimyksenä on käsitteellistämisen sijaan olemassa olevan teorian yleiskäsitteistön käyttäminen ja aineiston tarkasteleminen sen läpi. Deduktiivisen ja induktiivisen analyysityylin eroa kuvataan usein niin, että deduktiivisessa logiikassa edetään yleisestä yksittäiseen, kun taas induktiivisessa edetään yksittäisestä yleiseen. Teoriaohjaava lähestymistapa sijoittuu näiden kahden välimaastoon. Lähestymistapaa voidaan soveltaa eri tavoin: se, missä määrin ja missä vaiheessa analyysivaiheita teoria ohjaa analyysiiä, vaihtelee tutkimuksittain. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, 107–113.)

Tässä tutkielmassa on sovellettu pääasiassa aineistolähtöistä sisällönanalyysiiä, joskin siinä on piirteitä myös teoriaohjaavasta analyysistä. Tutkimusaineistoa analysoidaan aluksi aineistolähtöisesti, mutta abstrahointivaiheessa joihinkin tutkimuskysymyksiin pyritään vastaamaan olemassa olevaan teoreettiseen käsitteistöön verraten. Erityisesti ensimmäiseen tutkimuskysymyksen ”*Miten maankäytöstä vastaavat viranhaltijat kokevat, että maankäytöllä voidaan vaikuttaa kuntalaisten hyvinvointiin?*” analysoinnissa pyritään käyttämään olemassa olevan teorian käsitteistöä ja vertaamaan aineistoa siihen. Oleelliset käsitteet ovat erityisesti rajatun, laajan ja dynaamisen ympäristöterveyden käsitteet, ihmisen ja ympäristön välisen suhteen käsitteistö sekä Päiväsen (2001) luokittelu: suppea fyysinen ympäristöterveys, laaja psykofyysinen ympäristöterveys sekä self help -apu. Myös kolmannen tutkimuskysymyksen, ”*Tunnistavatko maankäytöstä vastaavat viranhaltijat, että organisaatiossa olisi erityisiä rajaesineitä toimialarajat ylittävien hyvinvointitavoitteiden muodostamisessa ja miten he suhtautuvat niihin?*” analyysissä on

hyödynnetty teoreettisessa viitekehyksessä esitettyjä kategorisointeja. Näitä ovat erityisesti Virrankosken (1997) jako yhteistyön päämääristä (yhdistely- ja rajaustavoitteet) sekä mahdollisten ristiriitojen syistä (asiantuntija- ja organisaatioselitykset).

Analyysi on siis pääasiassa aineistolähtöistä, mutta sen tarkoituksena on tunnistaa merkityksiä aineistosta johdettuihin kategorioihin ja luoda sen rinnalle uusia luokkia. Päätelmäluvussa 7 havaintoja suhteutetaan jo olemassa olevaan tutkimustietoon, mutta tutkimuksen tarkoituksena ei ole yksittäisen mallin testaaminen. Analyysiprosessia ei voi kuitenkaan pitää ”puhtaasti” induktiivisena edes niiltä osilta, kun analyysia on tehty aineistolähtöisesti. Tuomi ja Sarajärvi (2018, 107) toteavat, että absoluuttisesti aineistolähtöisen, puhtaan induktion mahdollisuus on asetettu kyseenalaiseksi: ajatellaan, että uusi teoria ei voi syntyä ainoastaan kvalitatiivisten havaintojen perusteella. Tämä johtuu siitä, että jo havaintojen tekemiseen liittyy ennakkokäsityksiä, eikä tutkija voi olla aineistoa analysoidessaan koskaan täysin objektiivinen. Tämän vuoksi on tärkeää analysoida tarkoin myös tutkimuksen luotettavuutta. Seuraavassa alaluvussa kuvataan laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arvioinnin problematiikkaa sekä sen osalta tehtyjä, metodologiaan ja tieteenfilosofiaan kytkeytyviä valintoja tässä tutkimuksessa. Tutkimuksen luotettavuutta arvioidaan pohdintaluvussa 8.

#### **4.4 Laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arviointi**

Tutkimuksen luotettavuudella tarkoitetaan tutkijayhteisön kollektiivista ymmärrystä siitä, mitä pidetään tieteellisenä tutkimuksena.

On kiistanalaista, kuinka hyvin perinteiset kvantitatiivisesta tutkimusperinteestä tutut luotettavuuden arvioinnin käsitteet reliabiliteetti ja validiteetti soveltuvat laadullisiin tutkimuksiin. Perinteisen luotettavuuden arvioinnin juuret ovat loogisessa positivismissa, ja sen lähtöajatuksena on, että tutkimuksen keinoin voidaan saada absoluuttista tietoa todellisuudesta. Sen sijaan relativistisemmat näkökulmat pohjautuvat ajatukseen siitä, että tutkimus ei kuvaa suoraan todellisuutta, vaan heijastaa sitä ja luo merkityksiä eli on siten itse osa tutkimaansa todellisuutta. Relatiivisista lähtökohdista onkin pyritty luomaan uusia, laadulliseen tutkimukseen paremmin soveltuvia luotettavuuskriteereitä. (Tynjälä, 1991, 337–339.) Näistä yksi varsin yleisesti käytetty on Lincolnin ja Cuban (1985) kehittämä määritelmä, joka jakaa tutkimuksen luotettavuuden neljään osa-alueeseen. (Tuomi & Sarajärvi, 2018.) Tässä tutkimuksessa on päätetty käyttää tätä jaottelua, sillä se soveltuu hyvin konstruktionismiin nojaavaan tieteenfilosofiaan, joka on tämän tutkimuksen metodologisten valintojen taustalla.

*Luotettavuuskriteerit* (trustworthiness criteria) Lincolnin ja Cuban (1985) mukaan:

1. *Uskottavuus*, suomennettu myös vastaavuus (Tynjälä, 1991) (credibility): Vaikka tutkija ei koskaan olekaan täysin objektiivinen, pyrkimyksenä tulee olla mahdollisimman neutraali ote. Tutkijan tulee osoittaa, että hänen luomansa rekonstruktiot vastaavat alkuperäisiä tutkittavien konstruktioita todellisuudesta. Vastaa kvantitatiivisen tutkimuksen sisäistä validiteettia.
2. *Siirrettävyys* (transferability): Kyseessä on sen arvioiminen, millaiseen kontekstiin tuloksia voidaan soveltaa. Vastaa kvantitatiivisen tutkimuksen ulkoista validiteettia ja yleistettävyyttä.
3. *Varmuus*, suomennettu myös totuudellisuus (Tynjälä, 1991) (dependability): Tutkimusprosessin johdonmukaisuus ja huolellinen valittujen tutkimusmenetelmien noudattaminen ja tutkimustilanteen arviointi. Vastaa kvantitatiivisen tutkimuksen reliabiliteettia.
4. *Vahvistettavuus* (confirmability): Koska tutkija ei ole koskaan täysin objektiivinen, vahvistettavuus tarkoittaa, että tehdyt tulkinnat saavat tukea triangulaatiosta tai muista tutkimuksista.

Koko tutkimusprosessin ajan on mahdollista tehdä valintoja, jotka vahvistavat tai heikentävät tutkimuksen luotettavuutta edellä mainituilla osa-alueilla. Uskottavuutta parantaa dialogisuus haastatteluissa, kuten lisäkysymysten esittäminen, ja yleensä pyrkimys varmistaa, että esimerkiksi haastateltava ja haastattelija ymmärtävät kysymykset mahdollisimman samalla tavoin. Uskottavuuteen liittyy myös se, että aineiston monet eri todellisuudet otetaan huomioon ja esitetään raportoinnissa. Uskottavuutta voidaan parantaa myös ulkoisella arvioinnilla vaikkapa fokusryhmän keinoin. (Lincoln & Cuba, 1985, 294–300.) Siirrettävyyttä puolestaan edesauttaa tutkimusaineiston tarkka kuvaaminen, jotta voidaan päätellä, millaiseen kontekstiin tuloksia voidaan verrata tai soveltaa. Myös jonkinasteinen samankaltaisuus muiden aiheeseen liittyvien tutkimusten kanssa parantaa siirrettävyyttä, jotta voidaan luoda yhteys aiempiin tutkimustuloksiin. (Lincoln & Cuba, 1985, 296–298.) Varmuutta parantaa mahdollisten ennustamattomien tekijöiden vaikutus, sillä ne vaikuttavat siihen, olisivatko tulokset samansuuntaisia, mikäli tutkimus toistettaisiin (Lincoln & Cuba, 1985, 299). Vahvistettavuutta lisää myös se, jos aiheesta tehdään lisää tutkimusta, jossa saadaan samankaltaisia tuloksia. Toisaalta myös vertailu aiempien tutkimusten tuloksiin parantaa vahvistettavuutta.

Uskottavuuden parantaminen on oikeastaan lähellä *refleksiivisyyden* käsitettä, joka pohjautuu myös sosiaalisen konstruktivismin maailmankuvaan. Refleksiivisyydellä tarkoitetaan sitä, että koska tutkija ei ole koskaan täysin objektiivinen, hänen tulee herkistyä omalle vaikutukselleen kaikissa

tutkimuksen vaiheissa. Aaltonen ja Högbacka (2015, 9–10) toteavat, että refleksiivisyyttä tarkastellaan usein kapeasti tutkijan persoonan osalta, mutta oleellista on myös ymmärtää reflektiivisyys suhteessa ympäröivään maailmaan ja esimerkiksi tutkijan positioon suhteessa haastateltavaan. Positiolla tarkoitetaan asemaa, jota määrittelevät muun muassa sellaiset asiat, kuten ikä, sukupuoli, sosio-ekonominen asema tai sijoittuminen rodullistettuihin kategorioihin. Myös tutkijan mahdollisia henkilökohtaisia tai poliittisia intressejä tai tunteita tulisi reflektoida. Refleksiivisyyden tarkoitus on Aaltosen ja Högbackan mukaan tehdä näitä tekijöitä näkyväksi. (Aaltonen & Högbacka, 2015, 10–14.) Mauthner ja Doucet (2003, 418–419) esittävät, että refleksiivisyyttä voi parantaa esimerkiksi kuuntelemalla haastattelunauhoituksia ja keskittymällä erityisesti tutkijan puheeseen.

Koska luotettavuuden arviointi käsittää koko tutkimusprosessin eikä ainoastaan päätelmien luotettavuuden arvioinnin, tarkastellaan pohdintaluvussa myös lyhyesti sitä, kuinka hyvin metodologiset valinnat soveltuvat tarkoitukseen eli onko käytetyillä menetelmillä mahdollista tuottaa tietoa, jota on tarkoitus tuottaa. Lisäksi tarkastellaan sitä, onko teoreettinen viitekehys selitysvomainen niiden ilmiöiden osalta, joita sillä pyritään selittämään.

Tässä luvussa on esitelty tämän tutkimuksen aineistoa ja menetelmiä sekä niiden taustalla olevia oletuksia ja valintoja. Lisäksi on esitelty tutkimuksen aineisto sekä aineistonkeruu- ja analyysimenetelmät. Luvussa on myös käsitelty sitä, miksi kyseiset menetelmät on valittu. Lopuksi on analysoitu sitä, miten valittujen menetelmien avulla tehtyjen päätelmien luotettavuutta voidaan arvioida. Näiden kriteereiden pohjalta luotettavuutta arvioidaan tutkimuksen pohdintaluvussa 8. Seuraavissa kahdessa luvussa esitellään tutkimuksen tulokset.



# 5 HYVINVOINTIPARADIGMAT OSANA JOHTAJIEN TYÖTÄ

Tässä luvussa tarkastellaan maankäytöstä vastaavien johtavien viranhaltijoiden käsityksiä hyvinvoinnin edistämisestä omassa työssään. Aluksi tarkastellaan, millaisia hyvinvointikäsityksiä haastatteluista välittyi. Ensimmäisessä alaluvussa vastataan teoreettisen viitekehyksen käsitteistön avulla tutkimuskysymykseen: *Miten maankäytöstä vastaavat viranhaltijat kokevat, että maankäytöllä voidaan vaikuttaa kuntalaisten hyvinvointiin?* Seuraavassa alaluvussa tarkastellaan, kuinka nämä käsitykset vaikuttavat viranhaltijoiden tiedonkäyttöön ja pureudutaan tutkimuskysymykseen: *”Millainen hyvinvointitieto on heidän mielestään hyödyllistä maankäytön suunnittelussa?”* Lopuksi käsitellään maankäytöstä vastaavien viranhaltijoiden käsitystä omasta toimijuudestaan hyvinvoinnin edistämisessä.

## 5.1 Laaja-alaista possibilismia

### 5.1.1 Hyvinvoinnin ulottuvuudet maankäytön suunnittelussa

Laajan ympäristöterveyden käsitteeseen kuuluvat fyysinen, toiminnallinen, sosiaalinen, psyykinen, kulttuurinen sekä subjektiivinen ulottuvuus (luku 2). Haastatellut maankäytöstä vastaavat johtavat viranhaltijat tunnistivat maankäytöllä olevan vaikutuksia näistä kaikkiin, mutta erityisesti hyvinvoinnin toiminnallinen ja psyykinen ulottuvuus korostuivat.

Haastatelluista kaksitoista nimesi ympäristöterveyden fyysiseen ulottuvuuteen liittyviä asioita, kuten esteettömyyden sekä ympäristöhäiriöiden hallinnan. Fyysiseen ulottuvuuteen liittyi haastateltavien puheessa erityisesti terveyshaittojen ehkäisy.

Yhtä haastateltavaa lukuun ottamatta kaikki nimesivät toiminnalliseen ulottuvuuteen luokiteltavia ympäristön piirteitä, kuten työpaikkojen ja palveluiden saavutettavuuden, hyvien joukkoliikenneyhteyksien mahdollistamisen sekä palveluverkkosuunnittelun. Toiminnallisuus korostui erityisesti yleis- ja maakuntakaavatasoilla työskentelevien haastateltavien puheessa. Toiminnalliseen ulottuvuuteen liittyi useimmiten liikkumaan kannustava yhdyskuntarakenne. Kaksi haastateltavista nosti esiin esimerkiksi kysymyksen siitä, miksi nuorten harrastusmahdollisuudet sijaitsevat usein keskustun ulkopuolella huonojen joukkoliikenneyhteyksien päässä. Toiminnallinen ulottuvuus kiinnittyi siis keskusteluun yhdyskuntarakenteen tiivistämisestä.

Viranhaltija 2D: ”--että tää yhdyskuntarakenteen tiivistäminen, niin kun mäkin oon kuntakaavoituksessa ollut ennen tätä maakuntakaavaprosessiin tulemistä, niin se tiivistämisen tavoite ei ole ollut itsestäänselvyys vielä reilu kymmenen vuotta sitten. Mut että nyt kun tää prosessi käytiin, niin näky selvästi, että se on tullut, niin kuin selviöksi, että se on ihan tarpeellista ja että keskustoja pitää, tai on järkevää ja hyödyllistä hyödyntää isommassa mitassa, kun mitä ehkä aikaisempina aikoina.”

Viranhaltijoista yli puolet puhui myös maankäytön vaikutuksista hyvinvoinnin sosiaaliseen ulottuvuuteen. Haastatteluissa mainittiin sellaisia asioita, kuten kokoontumispaikat, sujuva arki sekä sosiaalinen koheesio. Haastateltavat tuntuivatkin kiinnittävän hyvinvoinnin sosiaalisen ulottuvuuden ilmiöt maantieteellisesti verrattain pienille alueille: naapurustoihin, asuinalueisiin ja kaupunginosiin. Sosiaalista hyvinvointia tukevaan ympäristöön liitettiin esimerkiksi kaupunginosien omaleimaisuus, elävyys, attraktiivisuus eri väestöryhmille, kaupunginosayhteisöllisyys sekä asukkaiden kokemus oman asuinalueen yhteisöön kuulumisesta. (vrt. Fassbinder, 1997, luku 3.1.) Tämä ulottuvuus korostui sekä asema- että yleiskaavatasolla työskentelevien viranhaltijoiden vastauksissa.

Lähes kaikki haastatellut viranhaltijat puhuivat piirteistä, jotka voidaan luokitella hyvinvoinnin psyykkiseen ulottuvuuteen. Viherverkon elvyttävä ja virkistävä vaikutus nostettiin esiin kolmessatoista haastattelussa. Yksi haastateltavista totesikin, että viheralueita ei enää ajatella vain ”koristeluna”, vaan niiden elvyttävyys ja virkistävyys tunnistetaan paremmin ja luontoa pidetään useammin myös itseisarvona. Muita psyykkiseen ulottuvuuteen liittyviä teemoja olivat muun muassa ympäristön kokemuksellisuus ja elämyksellisyys, viihtyisyys ja esteettisyys, paikan henki eli ”sense of place” sekä koettu turvallisuus. Muutamat haastateltavat mainitsivat myös ympäristön ”luettavuuteen” liittyviä piirteitä, joita Rapoport (1977) vertasi tietojen koodaukseen. Näitä olivat tunnistettavuus, loogisuus, helposti lähestyttävyyys sekä käytettävyyys. Muutamat haastateltavat mainitsivat lisäksi ”ihmisten kaupungin” ideologian.

Sen sijaan ympäristön vaikutuksesta hyvinvoinnin kulttuuriseen ulottuvuuteen puhui vain kaksi haastateltavaa. Tällaisia olivat arkeologisesti arvokkaiden alueiden suojeleminen sekä juurevuuden, perinteiden, arvojen ja alueen identiteetin korostaminen suunnittelussa.

Haastateltavat tunnistivat myös erityisiä käyttäjäryhmiä, joiden hyvinvointi on otettava huomioon suunnittelussa. Sensitiivisyys koski pääasiassa muuttuvia elämäntilanteita ja eri ikäryhmiä: ikäihmiset, nuoret ja lapset. Myös liikuntarajoitteiset ja kehitysvammaiset mainittiin. Ympäristörooleista mainittiin matkailijat, yrittäjät ja asukkaat sekä asia-, työ- ja huvipyöräilijät. Maahanmuuttajia ei nimetty erilliseksi suunnitteluun vaikuttavaksi ryhmäksi, vaikka vieraskielisten osuus väestöstä alueittain olikin yksi seuratuimmista indikaattoreista.

Viranhaltija 14B: *”En oo ollu semmosessa [hyvinvointityöryhmässä], mut mä olin aika lailla näitten kehitysvammaisten ja erityisryhmien asumisen suunnittelussa ja integroimisessa tähän yhteiskuntaan. Sitä kautta on pikkasen tullut käsitystä siitä, mitä on hyvä ympäristö varsinkin tämmösten erityisryhmien kannalta. Ja sieltä sitten taas on oppinut sen, että mikä on erityisryhmille hyvä niin se on kaikille hyvää.”*

Subjektiiivisuudesta ei kuitenkaan puhuttu pelkästään sensitiivisyytenä eri ihmisryhmille, vaan monet haastateltavat korostivat myös yksilöiden henkilökohtaisia preferenssejä. Haastateltavista kaksi suhtautui kunnan monialaiseen hyvinvointityöhön kriittisesti juuri hyvinvoinnin subjektiivisen ulottuvuuden vuoksi: ei ole olemassa kehityslinjaa, joka lisäisi kaikkien hyvinvointia.

Viranhaltija 15C: *”Sä voit ikään kuin olla sitä mieltä, että sairas on mitä todennäköisimmin tyytymättömämpi kuin terve. Niin sillon se korreloi. Mutta sitä ei välttämättä mun mielestä varmuudella voi sanoa, että voiko se ihminen hyvemmin, kun se pakotetaan kävelemään joku matka versus pyörilemään vai onks se versus ratikka vai versus auto. Siis se on hyvin teoreettinen olettaus, että se nyt just tossa tilanteessa voi hyvemmin. Että kyllä me voijaan keksiä tämmöiset mittarit ja olla niitten takana, mutta tosiasiassa kun kysytään ja haastatellaan niin mä oon sitä mieltä, että ne ei niin kun oikeesti kerro hyvinvoinnista mitään.”*

Syväjärvi ja Leinonen (2019) argumentoivat, että hyvinvointikertomuksen ja -suunnitelman epäselvä asema johtuu osittain suppeasta hyvinvointikäsituksesta. Tämän tutkimuksen tulokset siis poikkeavat varsin paljon tästä tulkinnasta, sillä haastateltujen viranhaltijoiden hyvinvointikäsite näyttäytyi varsin laajana. Toisaalta, Nurmi et al. (2018, 114) totesivat, että kunnat ovat jakautuneet hyvinvoinnin edistämisen osalta vahvoihin, edistyneisiin kuntiin sekä kuntiin jotka ottavat vasta ensimmäisiä askeleitaan strategisessa hyvinvointityössä. Syväjärvi ja Leinonen analysoivat tutkimuksessaan vuosien 2013-2016 laajoja hyvinvointikertomuksia ja tekivät haastatteluja Etelä- ja Pohjois-Karjalassa sekä Keski-Suomessa (Syväjärvi & Leinonen 2018). Joukossa on siis paljon pieniä kuntia, joiden monialaisen toiminnan järjestyminen voi poiketa suuremmista kaupungeista. Tämän tutkimuksen kohdealueet puolestaan olivat kasvavia kaupunkeja ja alueita, pääasiassa Suomen mittakaavassa suuria tai keskisuuria kaupunkeja (Taulukko 1). On mahdollista, että tähän tutkimukseen on valikoitunut kaupunkeja, joita Nurmi et al. (2018) nimittävät edistyneemmiksi hyvinvoinnin strategisessa edistämisessä.

### 5.1.2 Mahdollistava kaupunki

Ilmiöt, joita haastateltavat pitivät keskeisimpinä hyvinvoinnin edistämisen kannalta omassa työssään, olivat erityisesti kevyen liikenteen edistäminen, kaupunkirakenteen tiivistäminen, viherverkon turvaaminen, segregaaion ehkäisy sekä osallisuuden edistäminen suunnittelussa. Nämä olivat ilmiöitä, joihin haastateltavat kokivat voivansa vaikuttaa ja jotka vaikuttavat kaupunkilaisten hyvinvointiin. Luvussa 2.2 todettiin, että elinympäristön ja ihmisen välisessä suhteessa voidaan painottaa joko ihmisten valintoja tai ympäristön määrääviä vaikutuksia. Seuraavaksi kuvaillaan sitä, millaisen kuvan haastattelut antoivat maankäytöstä vastaavien viranhaltijoiden käsityksistä tällä janalla.

Viranhaltija 11C: *”Maankäytön suunnittelu mun mielestä ainakin on niitä suurimpia asioita, mitkä siihen hyvinvointiin vaikuttaa.”*

Haastattelujen perusteella on selvää, että sama ihminen voi tulkita toisissa tilanteissa ihmisen ja ympäristön suhteen deterministiseksi ja toisessa voluntaristiseksi, eikä haastateltavia viranhaltijoita siten voi eikä olisi tarkoituksenmukaistakaan luokitella eri ryhmiin näiden kategorioiden mukaan. Sen sijaan aineistosta voidaan löytää yleisiä linjoja ja toistuvia piirteitä eri *ilmiöihin* liittyen.

Eniten deterministiseksi tulkittavia käsityksiä liittyi yhdyskuntarakenteen tiiviyyteen sekä segregaaion ehkäisyyn. Suurin osa haastatelluista katsoi tiiviin yhdyskuntarakenteen ohjaavan asukkaita liikkumaan jalan tai polkupyörällä.

Viranhaltija 13A: *”Mutta mun mielestä kävelyn ja pyöräilyn edellytysten tekeminen on kuitenkin sitä arkiliikunnan mahdollistamista mistä tulee taas ihan kiistatta kovat hyödyt, et siinä on kertoimia, et jos mä laitan euron tuohon pyörätien infraan, niin se tulee kertoimin neljä takasin”*

Huono-osaisiin alueisiin panostaminen ja täydennysrakentaminen ja erityisesti asuntojen hallintamuotojen sekoittaminen katsottiin yleisesti toimivaksi ratkaisuksi saada alue ”hyvälle kehälle”.

Viranhaltija 8A: *”Koska nehän vanhenee ne lähiöt, lapset muuttaa pois ja sit, kylhän se on näkyvissä, et ei ole paljokaan tehty mitään viimeisten vuosien tai vuosikymmenten aikana, niin ne on ehkä just niitä meidän huonompiaisaiset ovat jotenkin keskittyneet ja paljon kaupungin vuokra-asuntoja. Niin se yks konsti on nimenomaan kaavoittaa sit omistusasuntotuotantoa semmisiin paikkoihin. Se on ehkä isoin nyt tässä maankäytön suunnittelussa, joka on huomattu semmoiseksi konstiksi, joka tehoaa.”*

Näitä ilmiöitä lukuun ottamatta haastateltavat eivät juurikaan kuvanneet maankäytön suunnittelulla olevan suoria kausaalisessa suhteessa olevia vaikutuksia ympäristön ja ihmisen välille.

Determinismin ja probabilismin sijaan possibilismi ja voluntarismi korostuivat. Monet haastateltavat viittasivat kaupunkiympäristöön ”mahdollistajana”, ”raameina” tai ”kulisseinä” tms., joiden päälle hyvinvointi rakentuu niin hyvinvointipalveluina kuin ihmisen omana toimintanakin.

Dynaaminen eli transaktionaalinen näkökulma ihmisen ja ympäristön väliseen suhteeseen näyttäytyi muutamissa haastatteluissa pääasiassa systeemitasoisena vaikuttamisena demokraattisessa päätöksentekojärjestelmässä.

Viranhaltija 15C: *”Ja sillon vois aatella, että se ei oo oikein tai väärin, että on siinä pyörätie puoli kilometriä vai kilometri, se on aina oikein, koska se on demokraattisesti niin päätetty. Ja sillon kun kaikki arvot on samanaikaisesti päättäjien pöydällä, niin vois ajatella, että se on tuottanut jo automaattisesti optimaalisen hyvinvoinnin.”*

Systeemitasoista vaikuttamista useammin transaktionaalisuus näyttäytyi kuitenkin asukkaiden omaehtoisen toiminnan korostamisena, joka linkittyi kaupungin rooliin ”mahdollistajana”. Kaupungin roolia kuvailtiin ikään kuin omaehtoisen toiminnan alustana ja toiminnan fasilitaattorina. Vastakohtana tälle nähtiin hidas ja kankea byrokraattisuus.

Viranhaltija 4B: *”Tietysti voisi miettiä, että voitaisiinko me tehdä joku semmonen hyvinvointiohjelma, missä me mietitään, että mitä pieniä asioita nostetaan esiin. Mutta ennen kaikkea on noussu se, että kaupunki ei monessakaan asiassa oo se aktiivinen osapuoli, vaan tulee sieltä toimijoilta jotain ideoita ja toiveita. Sit me pyritään mahdollistaa.”*

Tällainen näkökulma kaupungin roolin kehityksestä saa kaupungin vaikuttamaan joustavalta ja luovuutta ruokkivalta. Toisaalta siinä voi tunnistaa myös Päiväsen (2001, 74–79) kuvaamaa self help -ajattelua. Haastateltavat eivät kuitenkaan tässä yhteydessä puhuneet ihmisten yksilöllisistä tai erilaisiin ryhmiin liittyvistä tarjoumista tai haavoittuvaisuudesta.

Viranhaltija 8A: *”Emme me ole kuitenkaan hyvinvointialalla, vaan me ollaan kaavotuksen alalla. Ja nää tietyt asiat, millä turvataan hyvää kaupunkiympäristöä tasapuolisesti kaikille, niin ne on sillä lailla tiedossa. Et siellä on riittävä määrä tiettyjä asioita ja se on terveellinen ja turvallinen ja siellä on ne palvelut. Ja sitten loppu, jossain vaiheessa varmaan ihmiset sitten itse rakentavat loppupäässä sitä omaa hyvinvointia ja siihen tulee varmaan niitä muita palikoita sitten kaupungilta sitten taas, sotehuolto ja opetustoiminta ja kulttuuritoiminta, jotka järjestää niitä palveluita. Me järjestetään paikkoja, ne järjestää palveluita ja sitten ihminen lopulta on vastuussa viime kädessä sitten ihan kaiken loppuviimein itsekin jostakin.”*

Tässä luvussa on käsitelty maankäytöstä vastaavien johtavien viranhaltijoiden käsityksiä siitä, mitä ilmiöitä maankäytöstä vastaavat viranhaltijat kokevat tärkeiksi hyvinvoinnin edistämisessä ja miten maankäytöllä voidaan vaikuttaa kuntalaisten hyvinvointiin.

Kaiken kaikkiaan haastateltavat kokivat maankäytön hyvinvointivaikutukset varsin laajasti. Haastatteluissa oli elementtejä niin fyysisestä, toiminnallisesta, sosiaalisesta, psyykkisestä kuin kulttuurillisestakin hyvinvoinnin ulottuvuudesta. Kulttuurillinen ulottuvuus näkyi vain kahdessa haastattelussa, kun taas toiminnallinen ja psyykkinen hyvinvoinnin ulottuvuus oli löydettävissä lähes kaikista haastatteluista.

Ilmiöitä, joihin viranhaltijat kokivat voivansa vaikuttaa, olivat etenkin asukkaiden kannustaminen liikkumaan kevyttä liikennettä edistämällä sekä kaupunkirakennetta tiivistämällä. Myös viherverkon turvaaminen koettiin tärkeäksi sen elvyttävien vaikutusten vuoksi. Haastateltavista moni nosti esiin sen, että maankäytöllä voidaan myös ehkäistä segregaatian kärjistymistä.

Ympäristöpossibilismi korostui haastatteluissa, ja muutamat haastateltavat viittasivat kaupunkiympäristöön kaupunkilaisten oman toiminnan ”mahdollistajana”. Kuitenkin maankäytön suunnittelulla katsottiin usein olevan myös suoria kausaliiteettivaikutuksia ihmisten kulkutapoihin ja etenkin huono-osaisuuden spatiaaliseen keskittymiseen.

Seuraavassa luvussa käsitellään sitä, millaista hyvinvointitietoa haastateltavat pitävät tärkeänä ja miten se suhteutuu tärkeinä pidettyihin ilmiöihin sekä käsityksiin ihmisen ja ympäristön suhteesta.

## **5.2 Hyvinvointitiedon hyödyntäminen**

### **5.2.1 Tärkeänä pidetty hyvinvointitieto**

Muutamat haastateltavista mainitsivat maankäytön suunnitteluun liittyvän ympäristöhaittojen, kuten melun tai pölyn, mittaamisen. Osa kertoi myös arvioivansa alueiden turvallisuutta onnettomuus- tai rikostilastojen avulla. Vain yksi haastateltavista arveli, että organisaatiossa seurataan asukkaiden sairastavuutta tai terveystietoja alueittain. Viisi viranhaltijaa kertoi, että hyvinvointivaikutuksia mitataan tavoitteiden ja ohjelmien toteutumisasteella. Esimerkiksi jos tavoitteena on tiiviimpi yhdyskuntarakenne, tällöin mitataan sitä, kuinka suuri osuus uudesta rakentamisesta on sijoittunut tiiviin rakentamisen alueelle.

Useimmat kertoivat seuraavansa väestötiedon ”perusindikaattoreita”, kuten asukasmäärien kehitystä, asuinalueiden ikärakennetta, tulo- ja koulutustasoluokkien jakautumista eri alueilla sekä vieraskielisten osuutta väestöstä eri alueilla. Näillä indikaattoreilla pyrittiin hahmottamaan eri alueiden profiilia ja seuraamaan segregaatiokehitystä. Sen lisäksi useimmat haastateltavat kertoivat seuraavansa liikennemääriä ja kulkutapaosuuksien kehitystä.

Haastateltavien käyttämä hyvinvointitieto heijastelikin pääosin ilmiöitä, jotka he kokivat keskeisimpinä hyvinvoinnin edistämisen kannalta omassa työssään, sillä kuten aiemmin todettiin, keskeisimmiksi ilmiöiksi kuvattiin erityisesti kevyen liikenteen edistämistä, kaupunkirakenteen tiivistämistä, viherverkon turvaamista, segregaaation ehkäisyä sekä osallisuuden edistämistä suunnittelussa.

Haastatteluista kuitenkin kävi ilmi, että vaikka hyvinvoinnin dynaaminen ja subjektiivinen ulottuvuus tunnistettiin tärkeäksi elementiksi, subjektiivisen hyvinvointitiedon käyttäminen oli varsin satunnaista. Kokemustieto ymmärrettiin usein myös varsin kapeasti: se pelkistyi useimmissa haastatteluissa palautteeksi tai lakisääteiseksi osallistamismenettelyksi.

Viranhaltija 14B: *”On se sillä tavalla, että siis koska meidän lainsäädäntöhän lähtee siitä, että pitää kuulla. Siis jos me jätetään kuulematta, niin meidän tehdään laittomia.”*

Monet kokivat, että lainsäädännön edellyttämät osallisuusprosessit ovat itsessään jo ”raskaita” ja aikaa vieviä. Tämä saattaa selittää sitä, miksi kokemuseräistä tietoa hyödynnettiin melko vähäisesti.

Poikkeuksiakin oli. Jotkut haastateltavat kertoivat, että kaupungissa oli saatu positiivisia kokemuksia uusista osallistamisen menetelmistä. Eräs viranhaltija kertoi huomanneensa koululaisille järjestetyssä työpajassa, että yläkouluikäiset eivät käy lainkaan kaupungin keskustassa, sillä siellä *”ei ole mitään kiinnostavaa nuorille”*. Koululaisten mukaan ottaminen oli hänen mukaansa avartava kokemus, sillä nuoret painottivat erilaisia näkökulmia verrattuna siihen, mitä palautteen kautta oli totuttu saamaan. Heidän kauttaan saatiin myös herätettyä keskustelua niin koulussa kuin nuorten kodeissakin. Toinen haastateltava puolestaan kertoi, että kaupunki oli testaamassa narratiivista osallistamisen toimintatapaa ympäristön kehittämiseen. Asukkaille oli järjestetty muun muassa tarinankirjoituskilpailu, jota hyödynnettiin tiettyjen kohteiden tulevaisuuden tavoitteiden visiointiin. Kokeilu oli vasta alkanut, mutta siihenastiset kokemukset olivat haastatellun viranhaltijan mukaan positiivisia, vaikka alussa asukkaat olivat saattaneetkin suhtautua ideaan epäluuloisesti.

Yksi haastatelluista viranhaltijoista totesi, että suhtautuminen kokemustietoon on muuttunut ja sitä arvostetaan nykyään useammin. Syväjärvi ja Leinonen (2019, 4) ovat todenneet eri väestöryhmien, erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien osallisuuden olevan keskeistä strategisessa hyvinvoinnin edistämistyössä. He esittävät, että osallisuutta voitaisiin tukea jalkautumalla kuntalaisten pariin ja avaamalla räätälöityjä osallisuuskäytäntöjä eri väestöryhmille. Inklusiivisuuteen pyrkivä osallistaminen on keskeistä niin maankäytön suunnittelun toiminnoissa kuin monialaisessa hyvinvointityössä laajemminkin. Tämän tutkimuksen perusteella voitaisiin siis lisätä, että

räätälöityjen osallistamiskäytänteiden kehittäminen voisi hyödyttää kunta- ja alueorganisaatiota varsin monipuolisesti.

### 5.2.2 Keskeisimmät haasteet hyvinvointitiedon käytössä

Yksi suurimmista hyvinvointitiedon hyödyntämiseen liittyvistä haasteista, jonka useat haastateltavat tunnistivat, oli kokemusperäisen tiedon keräämisen vaikeus. Monet viranhaltijat kertoivat vaikeuksista saada kaupunkilaisia osallistumaan. He kokivat, että kyselyihin oli vaikea saada vastauksia ja yleisötilaisuuksiin tulevat aina samat ihmiset, joten palautetta saadaan vain tietyiltä väestöryhmiltä. Myös kokemustiedon analysointi koettiin haastavaksi ja aikaa vieväksi. Muutamat kuvailivat, että kerätyn datan epäedustavuuden vuoksi palautetta tulee ”suodattaa” ja se on aikaa vievää. Eräs haastateltava totesi menettäneensä luottamuksen kokemustietoon, kun *”siinä on niin paljon kohinaa”*.

Kokemustiedon käytön katsottiin lisääntyneen osallistamisvelvoitteiden myötä, mutta siinä tunnistettiin vielä paljon kehitettävää. Osa haastateltavista piti kokemusasiantuntijoita alihyödynnettynä resurssina.

Haastattelija: *”Käytetäänks teillä kokemusperästä tietoa suunnittelussa?”*

Viranhaltija 9A: *”Mulla on semmonen tuntuma, et aika vähän tällä hetkellä. Toki ihan me siis kaikessa suunnittelussa, mitä on, niin kaavoituksessa laki velvoittaa laittamaan nää kuulemiset, mut se on sitte se, että miten sä saat ne ihmiset osallistumaan ja antamaan palautetta. Se on aina ollu haaste. Ja itse näkisin silleen, että kyllähän nuo paikalliset asukkaat, käyttäjät, mitkä siellä onkaan, niin he ovat siis paikalla 24/7, täydellisiä asiantuntijoita. Tietysti meidän täytyy sitten tiettyä suodattamista tehdä, että me pystytään toimimaan niillä resursseilla, mitä meillä on, mutta erittäin alihyödynnetty resurssi vieläkin. Et siinä tavallaan tarvittaisiin lisää resurssia ja aikaa myöskin siihen, jos sitä halutaan käyttää.”*

Ympäristöterveyden edistämisen yhteistyötä ja sen haasteita tutkinut Virrankoski (1997) tunnisti yhdeksi keskeiseksi yhteistyön haasteeksi eri alojen metodologiset eroavaisuudet ympäristöterveyden kysymyksissä (luku 3.2). Tämä saattaa osaltaan selittää, miksi kokemustiedon kerääminen ja tulkinta koetaan hankalaksi: laadullisten analyysimenetelmien käyttämiseen ei ole välttämättä vielä täysin totuttu tai harjaannuttu. Eräs haastateltavista esimerkiksi tuskaili, että kyselyissä ei koskaan saada riittävää havaintoyksikköjen määrää tulosten tilastolliseksi analysoimiseksi. Toinen haastateltava taas huomautti, että yksikössä ei työskentele humanististen alojen ammattilaisia. Kaikkialla ei tosin ollut samaa ongelmaa, sillä toisessa organisaatiossa taas ongelmaan oli tartuttu ja erityisesti sosiaalisten vaikutusten arvioinnin metodologiseen kehittämiseen oli vastikään palkattu henkilö.



Viranhaltija 3D: *”Mä en nyt osaa tosta hyvinvointitiedon erityisosa-alueesta niin paljon sanoo, mutta varmaan tällöinen osallistavuuden ja kokemuksellisen tiedon hyödyntäminen on varmasti noussut mun uran aikana tosi paljon. (...) Mut täytyy sanoa, et se on jäänyt mun mielestä aika pienelle osiolle se hyvinvointiasiantuntemus ikään kuin ainakin tässä maankäytön suunnittelussa. Aiemmissa työyhteisöissä mä oon itse asiassa työskennellyt tosi paljon, et on ollut näitä ympäristöpsykologian ja sosiologian ammattilaisia, mutta meiltähän nyt sellainen puuttuu.”*

Muutamit haastateltavat toivoivat myös, että kokemuseräistä ”pehmeää dataa” saataisiin käyttöön myös karttapohjaisena. Joissain organisaatioissa oli käytetty SoftGis-menetelmiä, mutta niiden käyttö oli jäänyt satunnaiseksi eikä teknisiin sovelluksiin välttämättä oltu tyytyväisiä. Monet haastateltavat totesivatkin, että paikkatiedon hyödyntämisessä ylipäätään olisi parannettavaa.

Myös tilastollisen datan hyödyntämiseen liitettiin ongelmia etenkin pienemmissä organisaatioissa. Sen hyödyntämiseen liittyviä ongelmia selitettiin pääasiassa nk. organisaatioselityksillä. Suurimmat ongelmat liittyivät analysointiin, ei niinkään datan saatavuuteen. Monet haastateltavat kokivat, että dataa kyllä olisi, mutta analysointiin ei ollut riittävästi resursseja, kuten aikaa tai monialaista osaamista. Muutamit haastateltavat kuvailivat osaamisen olevan vain yksittäisten henkilöiden käsissä.

Viranhaltija 4B: *”Meil on varsin niukat resurssit tällä hetkellä tuohon väestönsurantaan ja muuhun. Tokihan me saadaan Tilastokeskuksen tietoja ja meidän omia tietoja päivitetään, mutta meidän yksikössä on tällä hetkellä vaan yks henkilö, joka sitä pyörittää, ja hänen kauttaan kulkee paljon näitä asioita.”*

Viranhaltija 7B: *”Miten mä sanoisin, että koulupuolella on hirveen tarkka tieto, missä tarvitaan kouluja ja on mukana meidän kanssa suunnittelemassa, miten se ratkaistaan. Mutta sielläkin on sillain, että suurin osa tiedosta on yhden henkilön elikkä toi [titteli, nimi] takana, että hän pystyy analysoimaan, et hän sanoo, että juu tuolla on nyt noin paljon lapsia, mutta hän tietää kokemuksesta, että kun he tulee kouluikänsä niin suurin osa niistä on muuttanut jo jonnekin muualle, eli ei tarvitse tuolla lisätä. Eli myöskin pystyy kaivaa sieltä tilastoista sen oikean kokemuseräisen tiedon. Ja tätä me on nyt tässä vähän kauhusteltukin, että entäs sitten kun [em. nimi] jää eläkkeelle, niin kukas meille sitten kertoo tätä tietoa. Koska se ei ole niin helppoa, toi tulkinta.”*

Eräs haastateltava totesi, että ohjelmisto-osaaminen ja pääsy tietokantoihin oli vain muutaman ihmisen varassa eikä tietoa siten pystytty hyödyntämään maankäyttösuunnitelmissa. Toinen kertoi, ettei yksikössä ollut tarvittavaa tilastomatemaattista osaamista datan tulkitsemiseksi. Kolmas taas kaipasi datalouhijan työpanosta. Haastateltavat olisivat halunneet mallintaa muun muassa viheralueiden ja palvelujen savutettavuutta sekä saada käyttöönsä yritysrakennetta kuvaavia indikaattoreita, mutta se ei ollut ollut mahdollista.

Viranhaltija 5A: ”No kerran me yritettiin sellast, siitäkin on vuosia aikaa, mut ei se sit johtanu hirveesti eteenpäin. Yritettiin kehittää semmost sosio-ekonomista indikaattoria, joissa oli myös palveluiden tarjonta ja saavutettavuus mukana, paikkatietopohjasta. Ja kyl siit tehtiin kehitystyötä, mut ei, se oli niin massiivinen hanke, et se sit jäi.”

Myös tiedonkulussa saattoi olla suuriakin haasteita. Tieto ei myöskään aina kulkenut organisaatioissa yksiköltä toiselle, ja ainakin yksi haastateltavista tulkitsi tiedon panttaamisen tahalliseksi. Tällaista kokonaishyödyn kustannuksella tehtävää osaoptimointia Virrankoski (1977) nimitti haitalliseksi reviiriajatteluksi (luku 3.2.)

Viranhaltija 12B: ”--sul on aina isompi, isompi muuri saada mitään julki, millain sä voit, jos sä et avaat tietoa, ni kukaan ei voi sitä hyödyntää, keskustelu loppuu, tyrehtyy, ainoastaan se, kellä on tieto, sillä on valta, tää on keskittynyt.”

Väestökehityksen ennustamisen työkalujen kerrottiin kehittyneen ja tiedon kerrottiin yhä enenevässä määrin olevan paikkatietopohjaista. Useat haastateltavat peräänkuuluttivat kuitenkin parempia välineitä, kuten 3D-kaupunkimallia, toimialojen yhteistä tietomallia tai väestökehityksen ennakointiin suunniteltua tietomallia. Eräs haastateltava kertoi kokemuksistaan Ruotsissa hyödynnettävästä tietomallista:

Viranhaltija 3D: ”Tai sanotaan, et siellä [Ruotsissa] on tehty tosi paljon yliopistot työtä ilmeisesti tällä alueella, ja he on hyödyntänyt näit tutkimuksia ja tehty siltä pohjalta tän Population-mallin, ja se on tosi kiinnostava, sitä pystyy käyttämään, just palveluverkon määrittelyihin, kouluverkon, sairaalaverkon määrittelyissä, ja he on tehnyt ikään kuin niin, että näiden tutkimusten pohjalta he pystyy määrittelemään tulevan maankäytön ja tulevan liikennejärjestelmän perusteella, minkä tyypisiä asuinalueita syntyy ikään kuin heidän mielestä, ja minkä tyypistä väestöä sinne tulee muuttamaan. Eli heidän malli on ihan uskomaton, mä en tiedä kuinka todenmukainen se sitten loppupelissä on, et siellä on ruuduittain tietoa 150 metrin ruuduissa siitä, että vuonna 2050 Tukholman tällä alueella tulee olemaan, tässä ruudussa tulee asumaan keskimäärin tän ikästä väestöä, joka kaippaa tällastä asuntokantaa, jotka tarvii tällasii palveluita, joiden lähettyvillä pitäisi olla tällanen palvelutaso, infra ja vaikka liikenneverkko.”

Tässä luvussa on käsitelty hyvinvointitiedon hyödyntämistä maankäytöstä vastaavien viranhaltijoiden työssä. Miltei kaikki haastateltavat tunnistivat hyvinvointitiedon käyttöön liittyviä ongelmia. Hyvinvointityöhön kriittisemmin suhtautuvat haastateltavat kuitenkin kokivat, että heidän organisaationsa käyttävät jo nyt tarpeeksi erilaisia tietolähteitä. Monet kokivat, ettei tiedon analysointiin ole tarvittavia resursseja. Lisäksi kokemustiedon kerääminen koettiin hankalaksi.

Luvussa 2.3 argumentoitiin, että hyvinvoinnin mittareita määritelleessään kunnat toimivat osaltaan normatiivisen hyvinvoinnin asettajina. Tämä ei kuitenkaan näkynyt haastatteluissa. Vain kaksi haastateltavista kertoi, että hyvinvoinnin mahdollisista mittareista tai elinympäristön

hyvinvointivaikutusten mittaamisesta oli käyty keskustelua organisaation sisällä. Kukaan haastateltavista ei nostanut poliittista tai vallankäytön ulottuvuutta esiin hyvinvoinnin mittaamiseen liittyen, vaikka haastateltavien suhde oman työnsä vallankäytön elementteihin ylipäättään vaihtelikin varsin paljon. Haastateltavien suhdetta päätöksentekijöihin ja poliittisuuden kokemusta tarkastellaan lähemmin seuraavassa pääluvussa, jossa kuvataan maankäytöstä vastaavien johtavien viranhaltijoiden työtä eri vuorovaikutuksen rajapinnoilla.

### 5.3 Kokemus omasta toimijuudesta hyvinvoinnin edistämisessä

Haastattelut alkoivat aina taustakysymyksillä ja pyynnöllä kuvailla oman työn keskeisimpiä sisältöjä sekä linkkejä hyvinvoinnin edistämiseen. Haastateltavien toimenkuissa oli jonkun verran eroavaisuuksia muun muassa organisaatioiden rakenteista johtuen, mutta toimenkuvien kuvailu saattaa kertoa myös erilaisesta tavasta hahmottaa maankäytön suunnittelun roolia hyvinvoinnin edistämisessä, käsitystä ihmisen ja ympäristön välisestä suhteesta sekä mielikuvaa oman työn strategisuudesta.

Se, miten haastateltavat kuvailivat omaa työtään, vaikutti olevan sidoksissa siihen, kuinka paljon he kokivat voivansa työssään vaikuttaa asukkaiden hyvinvointiin. Ne haastateltavat, jotka korostivat työnsä teknisyyttä ja lakisääteisyttä, tunnistivat työllään olevan yleensä vähemmän suoria ja välillisiä hyvinvointivaikutuksia kuin ne, jotka kuvailivat toimenkuvaansa laaja-alaisemmaksi ja strategisemmaksi.

Viranhaltija 12B: ”*Siis mä johdan kaupunkisuunnittelua. [kertoo yksikön koosta] Tietysti päätyö, mitä mä teen, on kaavoitus. Ja se on nimenomaan maanomistusta ja arvon määrittämistä. Ja me tehdään pääkäyttötarkoituksia alueille, sovitaan oikeuksista ja velvoitteista. Ja tämän jälkeen tehdään vasta erilaisia toteutussuunnitelmia, jonka mä nään, että joka varsinaisesti koskee konkreettisesti rakennettua ympäristöä*”

Viranhaltija 5A: ”*Johdan tätä maankäytön yleissuunnittelua, joka on aika laaja-alainen kokonaisuus eli siihen kuuluu yleiskaavoitus, sitten teknis-taloudellinen suunnittelu myöskin ja sitten on kuulunut tällaisia hankkeita, projekteja, jotka tietyllä tavalla liittyy tähän hyvinvointiulottuvuuden edistämiseen. Mutta ylipäänsä tällaista maankäytön kehittämistä, siihen liittyvien näkökulmien integrointia siihen suunnitteluun, et se on tärkeä osa sitä työtä.*”

Eroa voi selittää Virrankosken (1997) tutkimuksessaan tunnistamien yhdistely- ja rajaustavoitteen keinoin. Jako rajaus- ja yhdistelytavoitteisiin resonoi aineiston kanssa hyvin. Rajaustavoitteen kautta toimivat viranhaltijat pyrkivät pitämään termit mahdollisimman yksiselitteisinä, jolloin teknisyyden, lakisääteisyys ja formaalin prosessin korostaminen on luontevaa. Sen sijaan yhdistelytavoitteen

tulkintakehikosta asiaa katsovat viranhaltijat pyrkivät yhdistelemään yksittäisiä ongelmia osaksi laajaa monialaista toimintakenttää ja tulkitsevat liikkumavaransa hyvinvoinnin edistämisessä laajemmin.

*Viranhaltija 8A: ”Pitää nyt kuitenkin muistaa se suunnittelun fokus siellä ja mitä varten sitä tehdään. En mä tiedä, onko se sitten kaavoituksen tehtävä pitää kaikki maailman asiat siellä sisällä. Se on ehkä enemmän sitä kaupungin strategista suunnittelua se kokonaisuuden hallinta tai semmonen.”*

*Viranhaltija 14B: ”Mutta erityisesti se, millä tavalla määritellään sitä kaupunkiympäristöä mikä meidän työn tuloksena syntyy ja pysyy tai muuttuu, niin tuota se on ehkä nimenomaan sitä, mikä omalta osaltaan vaikuttaa juuri siihen, että miten se ihminen, mitä se ihmisen, mitä se kuntalaisen hyvinvointi oikeen on.”*

Vaikka työn kuvaaminen raja- tai yhdistelytavoitteen kautta vaikuttikin olevan sidoksissa toimijuuden kokemukseen hyvinvoinnin edistämisessä osana omaa työtä, tämän tutkimuksen haastatteluiden perusteella ei voi päätellä, että se johtuisi hyvinvointikäsitteiden laajuudesta tai suppeudesta. Haastateltavat saattoivat tunnistaa useita hyvinvoinnin ulottuvuuksia ja silti suhtautua omaan työhönsä rajaustavoitteen kautta. Tämä aineiston piirre ei tue Virrankosken (1997) tutkimuksen tuottamaa kuvaa siitä, että yhdistelytavoite kulkisi käsi kädessä laajan hyvinvointikäsitteiden ja rajaustavoite suppean hyvinvointikäsitteiden kanssa. Kuten luvussa 5.1 todettiin, kaikkien viranhaltijoiden kuvaukset hyvinvoinnista käsittivät hyvin laajasti hyvinvoinnin eri ulottuvuuksia. On mahdollista, että teoreettisessa viitekehyksessä esitetty hyvinvointiparadigman muutos selittää eroa Virrankosken yli kahdenkymmenen vuoden takaisin havaintoihin: hyvinvointi ymmärretään yhteiskunnassa ylipäättään yhä laajemmin ja subjektiivisemmin.

Yleisesti ottaen yleiskaavatasoa pidettiin hyvinvoinnin edistämisen kannalta strategisempaan kuin asemakaavatasoa. Tämä voi liittyä siihen, että hyvinvoinnin toiminnallinen ulottuvuus korostui viranhaltijoiden mielikuvissa hyvinvoinnin edistämisestä maankäytön suunnittelun keinoin. Monet toiminnalliseen hyvinvoinnin ulottuvuuteen liittyvät elementit, kuten eri kulkumuotojen sujuvuuden suunnittelu kaupunkialueille, korostuvat erityisesti yleiskaavatasolla.

Useimmat haastateltavat kokivat, että maankäytön rooli hyvinvoinnin edistämisessä tulee huomioida entistä paremmin. Muutamat, erityisesti rajaustavoitteen kautta operoivat haastateltavat kuitenkin suhtautuivat kriittisesti organisaationsa tämänhetkiseen monialaiseen hyvinvointityöhön tai hyvinvointiryhmän toimintaan ja suuntaan, johon se oli menossa. Näiden haastateltavien keskuudessa uhkana nähtiin erityisesti työmäärän kasvu ja hyvinvointikertomukset koettiin lähinnä pakolliseksi raportoinniksi.

Viranhaltija 15C: *”Niin siis tuo on, siis hyvinvointiryhmän kautta meille tulee ne kysymykset mihin vastataan. Että sitä mä en tiedä lähtöpistettä, että mistä se lähtee, mutta sen oon havainnut, että se, ehkä hyvinvointityön, se väki mikä siellä on hoitaa sitä, on tällasta sote-painotteista. Sen oon pikkasen kyllä huomannut, että heillä on ehkä, tietysti se on ihan luonnollista, että heillä ei kovin syvällistä tuntemusta siitä, että miten nämä vaikka maankäytön prosessit ja muut menee ja heille voi olla joskus uutta se, että kun sitten kertoo siitä, että minkälaista se valmistelu on. Että se ei oo sellaista, että joku vaan piirtää jossain jotain ja sitten se päätetään, vaan se on hyvin pitkät prosessit, jossa on koko yhteiskunta mukana siinä tavallaan. Ja tietysti sen kun ymmärrettäisi, niin sitten se kysyjäkin osaisi sitten paremmin hahmottaa, että vaikka me ei tyrkytä sitä tiettyä tarinaa tietyllä tavalla, niin se voi olla siitäkin kiinni, että kun meillä on sitä tarinaa niin paljon niin voisiko hän tämentää sitä, että tässä nyt tarkotetaan hyvinvoinnilla täsmälleen ottaen.”*

Sen lisäksi etenkin rajaustavoitteen kautta tarkasteltuna hyvinvointi näyttäytyi liian laajana kokonaisuutena tämän kaltaiselle työlle, ja jotkut vieroksuivat sitä, että heille ei ollut määritelty, mitä hyvinvoinnilla tässä yhteydessä tarkoitetaan. Toisaalta näin todenneet haastateltavat eivät myöskään olleet kertomansa mukaan käyneet tämän kaltaista ylätasoa keskustelua ryhmässään.

Mahdollisen työmäärän kasvun sekä liian laajaksi koetun kokonaisuuden lisäksi hyvinvointi- tai hyvinvointikertomustyöhön kriittisesti suhtautuvat haastateltavat korostivat puheessaan usein, että hyvinvoinnin edistäminen on lähtökohtaisestikin maankäytön suunnittelun lakisääteinen tavoite ja sitä toteutettaisiin ilman erillistä hyvinvointiohjelmakin. Osa haastatelluista viranhaltijoista koki nykyisenlaisen hyvinvointityön ”päälle liimatuksi”. Tämä voi kertoa siitä, ettei hyvinvointityö ole aidosti vaikuttavaa tai sidottu strategiaprosessiin, vaan se toteutuu lähinnä byrokraattisena lisäkerroksena viranhaltijoiden työssä. Toisaalta siihen voi myös liittyä nk. reviirijattelua. Jotkut viranhaltijat saattoivat kokea, että toisen toimialan edustajat tulevat kertomaan heille, mitä heidän pitäisi tehdä, vaikka eivät tunne maankäytön suunnittelun toimintalogiikkaa. Tämän vuoksi he suhtautuivat kielteisesti hyvinvointiryhmän työhön. Tähän palataan luvussa 6.2, jossa paneudutaan tarkemmin toimialojen välisiin yhteistyön haasteisiin.

Aineistosta on löydettävissä kaikille haastatteluille yhteisiä toimijuuden piirteitä. Huolimatta siitä, korostuiko haastateltavien puheessa hyvinvoinnin edistämisestä rajaus- vai yhdistelytavoite, haastateltavat kuvasivat kaavoittamista kompromissien teoksi kilpailevien arvojen välillä.

Viranhaltija 10A: *”Kaava- ja maankäytön suunnittelu niin se on eri asioiden huomioon ottamista, kompromissien tekemistä, että ei voi vaan nostaa tiettyjä asioita framille.”*

Juuri kilpailevien arvojen vuoksi monet viranhaltijat kuvasivat työtään myös hyvin vuorovaikutteiseksi. Haastateltavat kuvasivat monenlaisia rajapintoja, joissa onnistunut

vuorovaikutus, neuvottelu ja yhteensovittaminen ovat onnistumisen edellytys. Näitä rajapintoja kuvataan tarkemmin seuraavassa luvussa.

Neljä haastatelluista kuvaili omaa rooliaan sovitteluksi tai välipaliksi eri toimialojen intressien välillä, ja he pitivät sitä vahvuutenaan. Oman koulutustaustan tai henkilökohtaisten kiinnostusten kohteiden katsottiin syventävän roolia yhteensovittajana.

*Viranhaltija 16A: ”Ja sitten kun on maisema-arkkitehti, niin sitten ainakin sujuvasti on kaikkien kanssa tekemisissä, et jotenkin sellaisessa kummallisessa risteyskohdassa, et pitäisi ymmärtää eri näkökulmia ja syötteitä mitä sieltä tulee. Ja tavallaan aika monen eri tieteen sanastoo ja tämmöstä tulokulmaakin jopa hallita.”*

Haastateltavat viranhaltijat kuvasivat kilpailevia toisinaan kestävyiden kolmen ulottuvuuden kautta. Haastateltavat näkivät pääsääntöisesti ympäristön ja sosiaalisen kestävyiden tavoitteiden olevan linjassa toistensa kanssa, joten heidän näkökulmansa oli linjassa Abernethyn (2014) tulkin kanssa.

*Viranhaltija 10A: ”Ihan nää perusperiaatteet, että tätä kaupunkia pyritään tiivistämään hyvien joukkoliikenneyhteyksien käytävien ja solmukohtien ääreen ja tavallaan myöskin et näiltä lähialueilta löytyy ne hyvät hyvinvointia edistävät palvelut, niin se on ihan näiden MAL-tavoitteiden mukasta myöskin tämän teeman osalta.”*

Sen sijaan taloudelliset rationaliteetit olivat monien haastateltavien mielestä ristiriidassa näiden kanssa. Jotkut kertoivat myös, että taloudelliset arvot ohjaavat heidän mielestään päätöksentekoa liikaa kaupungissa.

Haastattelut kuvasivat usein johtavien maankäytöstä vastaavien viranhaltijoiden työtä kilpailevien arvojen välillä toimivana kompromissien hakijana, mikä korostaa vuorovaikutuksen merkitystä heidän työssään. Aiheeseen palataan seuraavassa luvussa, joka käsittelee heidän työtään osana yhteisöä ja monialaista hyvinvoinnin edistämistyötä.

## 6 VUOROVAIKUTUSTA LUKUISILLA RAJAPINNOILLA

Haastatteluista kävi selväksi, että maankäytöstä vastaavien johtavien viranhaltijoiden työnkuvaa määritteli usein vuorovaikuttaminen monenlaisilla erilaisilla rajapinnoilla. Kun edellinen luku keskittyi kuvaamaan maankäytöstä vastaavien viranhaltijoiden omia hyvinvointikäsityksiä ja hyvinvointitiedon hyödyntämistä omassa työssään, pureudutaan tässä luvussa heidän työhönsä osana kaupungin toimintaa ja tärkeimpiä yhteistyöverkostoja. Luku käsittelee maankäytöstä vastaavien johtavien viranhaltijoiden suhtautumista monialaiseen hyvinvoinnin edistämistyöhön organisaatiossaan. Samalla se vastaa kolmanteen tutkimuskysymykseen: *”Tunnistavatko viranhaltijat, että organisaatiossa olisi erityisiä rajaesineitä toimialarajat ylittävien hyvinvointitavoitteiden muodostamisessa ja miten he suhtautuvat niihin?”*

### 6.1 Rajapinnat ja niillä vaikuttaminen

#### 6.1.1 Eri ryhmät vaativat erilaista vuorovaikutusta

Edellisessä luvussa on kuvattu yhtä rajapintaa: viranhaltijoiden suhdetta asukkaisiin tiedon lähteinä. Haastatteluissa keskityttiin eritoten yhteistyön haasteisiin ja edellytyksiin kaupungin muiden toimialojen ja keskushallinnon edustajien kanssa, mutta moninaiset vuorovaikutuksen rajapinnat vaikuttivat olevan niin keskeinen osa maankäytöstä vastaavien johtavien viranhaltijoiden työnkuvaa, ettei sitä olisi ollut tarkoituksenmukaista sivuuttaa kokonaan. Haastatteluissa mainittuja muita keskeisiä yhteistyötahoja olivat muun muassa muut kaupungin liikelaitokset, maanomistajat, poliittiset päätöksentekijät, muut kaupunkiseudun kunnat, muiden maiden verrokkikaupungit, valtio, alueen yritykset, korkeakoulut sekä laaja kirjo erilaisia yksityisen sektorin toimijoita.

Edellä mainituilla tahoilla oli lisäksi usein monia eri rooleja. Haastateltavat puhuivat muun muassa alueen yrittäjien osallistamisesta suunnitteluun yhdessä asukkaiden kanssa, mutta yritykset, kuten rakennuttajat, olivat myös partnereita tai samassa verkostossa julkisten toimijoiden kanssa palvelujen tuottamisessa. Kaupungit tietenkin myös ostivat erilaisia palveluita, ja esimerkiksi konsultointiyritysten kanssa yhteistyö saattoi olla hyvinkin tiivistä. Myös erilaiset hankekaavat edellyttivät paljon vuorovaikutusta yksityisen sektorin toimijoiden kanssa.

Viranhaltija 8A: ”*Me ollaan käynnistetty täällä jo semmonen työ, et keskustellaan alueen toimijoiden kanssa ja mahdollisten rakennuttajien, yritetään saada kumppaneita tekemään niitten asunto-osakeyhtiöiden kanssa siellä, esimerkiksi jos ne haluaisi täydennysrakentamista tontillensa.*”

Yhtenä tärkeänä vuorovaikutusrajapintana olivat muut kaupungit ja alueet. Verrokkikaupunkien ja -alueiden, niin ulkomaisten kuin kotimaistenkin, kokemuksesta haettiin oppia. Naapurien kanssa tehtiin yhteistyötä muun muassa palveluiden tuottamisessa tai esimerkiksi nauhataajaman suunnittelussa. Osa kohdekaupungeista kuului myös seudullisten MAL-sopimusten piiriin. Jotkut haastateltavista puhuivat lisäksi seutulaisuuden kokemuksen yleistymisestä, ja asukkaiden mielikuvissa kaupunkiseudun kuntien rajat hämärtyivät. Mielenkiintoista oli myös, että kukaan kaupunkien maankäytöstä vastaavista viranhaltioista ei maininnut haastattelutilanteessa maakuntakaavatasoa, mutta maakuntakaavatasolla itse toimivat kokivat sen tärkeäksi hyvinvoinnin edistämisessä. Juuri maakuntatasolla vuorovaikutteisuus korostui entisestään, sillä myös kuntien mahdolliset eturistiriidat toivat vielä uuden kompromisseja vaativan ulottuvuuden suunnitteluun.

Kaikki nämä tahot vaativat omanlaistaan yhteydenpitoa, ja vuorovaikutusta näillä rajapinnoilla kuvailtiin keskenään varsin erilaiseksi. Sen vuoksi onnistunut vaikuttaminen rajapinnoilla edellyttääkin viranhaltijoilta joustavuutta ja erinomaisia vuorovaikutus- ja yhteistyötaitoja.

### 6.1.2 Vaihteleva suhde päätöksentekijöihin

Yksi keskeinen eroavaisuus haastateltavien välillä oli siinä, kuinka neutraaliksi oma vaikuttaminen rajapinnoilla koettiin. Kysyttäessä, mihin hyvinvoinnista kertovaa kvantitatiivista tai kvalitatiivista tietoa käytetään, osa haastateltavista korosti tiedon merkitystä parhaan vaihtoehdon valitsemisessa, kun taas osa korosti valittujen suuntaviivojen perustelua päätöksentekijöille tai kuntalaisille.

Viranhaltija 13A: ”*Et aika laillahan tää arki on sitä niinku kaavotuksen.. et mihin painotetaan, minne sijoitetaan, ja sitten sitä poliittisen puolen kanssa kommunikointia... et se on ehkä se, et haetaan vahvistus sille meidän valitsemallemme tielle, kun meil on tää tällöinen julkinen rakenne, nii ne poliittisen päätökset on kuitenkin viime kädessä on siel takana mitkä pitää hakea.*”

Suhtautuminen poliittisiin päätöksentekijöihin olikin yksi rajapinta, johon haastateltavat suhtautuivat varsin eri tavoin. Tätä on kuvattu taulukossa 2. Osa haastateltavista tunnisti työssään selvästi poliittisuuden läsnäolon, kun taas toiset korostivat poliittisuuden irrallisuutta. Osa koki, että yhteinen tahtotila voidaan saavuttaa strategiaproessin avulla, mutta toiset huomauttivat, ettei strategiaproessi automaattisesti takaa yhteistä tahtotilaa. Strategiaa ja muita rajatyöskentelyä mahdollisesti helpottavia työkaluja kuvataan tarkemmin luvussa 6.4.



Taulukko 2: Suhde poliittisiin päätöksentekijöihin

Suhde politiikkaan		Esimerkki
Etäännytys	Poliittisen päätöksenteon irrallisuuden korostaminen omassa toiminnassa	”No ei se nyt valmistelussa saa näkyä mitenkään.”
		”Mä en pyri siihen vaikuttaan. Mä teen sen aina selväksi itselleni, mikä kysymys on poliittinen. Sitten jos päätös on eri kuin olin ajatellut, niin sitten aloitetaan alusta.”
	Systeemitason demokraattisuuden korostaminen	”Meidän lopputuotteet menee demokraattisen prosessin läpi”
		”Asemakaavatasolla yleiskaava ohjaa ja yleiskaava on jo mennyt demokraattisen päätöksentekoprosessin läpi.”
		”Ohjelmatyöt myös demokratian periaatteen mukaan hyväksytetty kaupunginhallituksella.”
	Luottamus valtuutettuihin	”Koska se lähtökohta on, että kansalaiset demokraattisessa järjestelmässä viime kädessä käytännössä edustuksellisen demokratian kautta valitsee valtuuston ja valtuusto päättää maankäytöstä esimerkiksi ja maankäytön suunnittelussa kaikki arvot on yhtä aikaa pöydällä.”
		”Mut kyl mä luulen että meidän päättäjät on valveutuneita, ne tietysti kantaa huolta kaikista [kaupunkilaisista] että ei voi sanoo että nyt vaan jotkut tyylisiin demarit välittää tästä hyvinvoinnista et kyllä siellä kaikki ryhmät pyrkii siihen, ehkä se enemmän sit näkyy näissä puheenvuoroissa että mitä kukakin ottaa esille ja missä vaiheessa, tietysti sit päätettävästä asiastakin.”
Yhteinen tahtotila	Strategiaprosessi sitouttaa	”Mä luulen et se on se iso yhteisymmärrys tai konsensus siellä takana, kun on ensin saatu se [kaupungin nimi] strategiaohjelma tehtyä.
	Vuorovaikutus	”Meillä on kauhean hyvät päättäjät. Ne keskustelee paljon. Ne haluaa viedä kaupunkia oikeasti eteenpäin.”
	Poliittinen yhtenäisyys helpottaa työtä	”[Kaupungin nimi] on nyt on semmonen hyvä puoli, et täällähän ei ole siis politiikkaa, täällähän on käytännössä vaan yksi puolue, jos tulee tähän keskustan kehittämiseen, niin kaikki puhalttaa ihan yhteen hiileen.”

		<p>”Hieno kokemus oli, kun reunavyöhykkeellä tajuttiin, että tämä on oikeasti isossa kuvassa paras vaihtoehto, vaikka olimme valmistautuneet osaoptimointiin.”</p>
Strategia ei takaa yhteistä tahtotilaa	Haasteiden tunnistaminen	<p>”Asiantuntijatyön valmistelu ja poliittisen päätöksenteon erottaminen on haaste, josta on keskusteltu paljon.”</p>
		<p>Politisoituminen näkyy erityisesti tietyissä ilmiöissä. Kiistanalaisia kysymyksiä ovat esimerkiksi keskustapysäköintiin liittyvät päätökset.</p>
		<p>Tulkinnanvaraisuus: ”Siitä en sitten tiedä, tulkitsevatko viranhaltijat ja poliitikot eri puolueissa jonkun asian [strategiassa] samalla tavoin. Erimielisyyttä voi olla esim. kulkumuotojen suosimisesta”</p>
	Kokemus riittämättömästä strategisesta roolista	<p>”Haluaisin strategiaprosessiin enemmän viranhaltijoita, nyt liian valtuustovetoinen”</p>
Yhteyden tunnistaminen ja/tai korostaminen	Valittujen linjojen perustelu poliitikoille	<p>”Aikaisemmin kestäväällä liikkumisella sai perusteltua ratkaisuja, mutta nyt sen painoarvo on vähentynyt, mikä on paradoksaalista, mutta se johtuu siitä poliittisesta vastavoimasta, tietyistä poliittisesta aatesuunnasta”</p>
		<p>”Työssäni on kyse poliittisten ratkaisujen perustelusta. Se on tärkeä se poliittinen puoli.”</p>
		<p>”Poliitikot ovat myönteisiä, kun asioita pystytään perustelemaan strategialla.”</p>
		<p>”Rakennussuojeluasioissa oon valinnut muutaman kohteen joita ajan. Jos mä hakkaan siellä päätäni seinään, niin menetän vain pisteitäni poliitikkojen silmissä, et ei kannata tehdä sitä.”</p>
		<p>”Mutta jos onkin tällainen epämääräinen käsikirja, niin me saadaan sieltä palaset meneen läpi”</p>
	Valittujen linjojen hyväksyttäminen poliitikoilla	<p>”Mutta kyllähän me viranhaltijat kuitenkin aika lailla ohjaa, elikkä kun tullaan niillä valituilla palikoilla sisään, niin niillä se sitten mennään, aika harva niitä sitten rupee kiistään (...) kyllähän se pallo on aikalailla virkamiehillä ja sen mukaan mennään valituilla kriteereillä”</p>
		<p>”Meillä myös haetaan jo kaavan tavoitteille heti poliittinen tuki. Sitten on helpompi perustella asukkaillekin.”</p>

	Suora vuorovaikutus tai yhteistyö	Iltakoulu ympäristölautakunnan kanssa
		”Kyllä mä oon viimeaikoina ruennut ajattelemaan, että mä yritän ottaa niihin erilaisiin valtuutettuihin...Vihreisiin ja Vasemmistoliittoon enemmän yhteyttä, että siellä on kuitenkin semmosia keskusteluhalusia ihmisiä, miksei mistä tahansa puolueesta, kunhan on vaan jotenkin niinkun vastaanottavainen.”
	Poliitikot pyrkivät vaikuttamaan valmistelutyöhön	<p>”Kaavoittaja tekee päätöksen siitä, milloin tarvitaan kattavaa vaikutusten arviointia ja mitkä ryhmät on edustettuna. Poliittinen keskustelu voi tosin vaikuttaa siihen, ketkä otetaan edustamaan”</p> <p>”Tää on aivan nerokas systeemi tää demokratia. Sitä, että toiset valmistelee ja toiset päättää ja välillä käy niin että poliitikotkaan ei aina muista ja sitten ne yrittää soittaa mulle puhelua, että muuta mielesi. Mutta tota.. Periaatteessa täällä on aika hyvin toiminut se, mä oon nähnyt joitakin kaupunkeja, se on ollut aivan kauhistuttavaa, jossa poliitikot on ollu mukana valmistelussa ja se ei oo niinkun oikea systeemi.”</p>

Haastateltavien suhde poliittisiin päätöksentekijöihin on erityisen mielenkiintoinen siksi, että se linkittyy siihen, millaisena viranhaltijat kokevat oman toimijuutensa hyvinvoinnin edistämisessä. Rajaustavoitteen kautta omaan toimijuuteensa hyvinvoinnin edistämisessä suhtautuvat viranhaltijat pyrkivät useimmiten puheessaan etäännyttämään omaa toimintaansa poliittisesta päätöksenteosta. Yhdistelytavoitteen kautta toimijuuteensa suhtautuvat puolestaan tunnistivat useammin suhteessaan poliittisiin päätöksentekijöihin enemmän vivahteita. Erot näkyvät selvästi myös siinä, kuinka omaan työhön suhtaudutaan ylipäättään. Poliittisen päätöksenteon irrallisuuden korostaminen ja systeemitasen demokraattisuuden korostaminen antavat kuvan hyvin teknokrafisesta työstä, kun taas valittujen linjojen perustelu tai ”hyväksyttäminen” poliitikoilla luo mielikuvaa yhteiskunnallisesta vaikuttajasta.

Ilmiö on tärkeä myös siksi, että kyse ei ole ainoastaan siitä, miten viranhaltijat itse kokevat oman toimijuutensa. Kuten luvuissa kaksi ja kolme on todettu, ajatukset hyvinvointia edistävästä kaupungista heijastavat yhteiskunnan kohtaamia riskejä ja poliittista ilmapiiriä. Sen lisäksi maankäytön suunnittelu ja hyvinvoinnin ympäristö on itsessään osa hyvinvointipolitiikkaa. Viranhaltijoiden kokemus suhteesta poliittiseen päätöksentekoon luo myös kuvaa siitä, miten nykyinen poliittinen ilmapiiri vaikuttaa ajatukseen ihanteellisesta kaupungista ja kuinka kaupunkisuunnittelun ihanteet toisaalta omaksutaan osaksi poliittista vaikuttamista.

Tässä alaluvussa on kuvattu moninaisia rajapintoja, joilla johtavat maankäytöstä vastaavat viranhaltijat toimivat, sekä suhdetta erityisesti poliittisiin päätöksentekijöihin. Seuraavassa alaluvussa tarkastellaan, millaisia haasteita näillä rajapinnoilla on havaittavissa erityisesti organisaation eri osien välillä.

## 6.2 Haasteita toimialojen välisessä yhteistyössä

### 6.2.1 Organisaatio- ja asiantuntijaselityksiä

Suurin osa haastatelluista viranhaltijoista tunnisti joitain haasteita tai puutteita oman organisaationsa monialaisessa hyvinvointityössä. Haasteita selitettiin niin ammattikunnan ja koulutuserojen luomien rajojen muodostamilla tekijöillä eli ammattiselityksin sekä organisaation rakenteisiin ja tapoihin liittyvillä tekijöillä eli organisaatioselityksin.

Nk. asiantuntijaselitykset korostuivat aineistossa, ja haastatellut käyttivät verrattain vähän organisaatioselityksiä yhteistyön haasteiden kuvaamiseen. Organisaatioselityksistä tärkeimmät olivat strategisuuden ja koordinaation puute hyvinvoinnin edistämistyössä sekä toimialojen muodostamat ”siilot” eli hallinnon sektorimainen luonne. Haastateltavat puhuivat myös esimerkiksi julkisen sektorin johtajuusvajeesta. Myös tiettyjen toimintojen henkilöityminen yksittäisten ihmisten varaan oli yksi keskeisistä organisaatioselityksistä yhteistyövaikeuksille. Tämä liittyi erityisesti hyvinvointitiedon analysointiin ja tiedonkulkuun varattuihin riittämättömiksi koettuihin resursseihin ja osaamiseen. Tätä aihetta käsiteltiin hyvinvointitiedon käyttämiseen liittyvien haasteiden yhteydessä luvussa 5.2.2.

Hyvinvoinnin edistäminen koettiin niin monien tekijöiden summaksi, että osa haastateltavista koki, ettei yhteistyön koordinointi toisinaan ollut oikein ”kenenkään vastuulla”. Tällaiset tilanteet taas johtivat useiden haastateltujen viranhaltijoiden mukaan helposti organisaation sisäiseen osaoptimointiin. Tämä näkyi erityisesti palveluverkkosuunnittelussa.

*Viranhaltija 14B: ”Ja periaatteessa se [työryhmä] porukka pitäis olla ehkä semmonen, joka myös katsoisi tän palveluverkon suunnittelun päälle. Mutta se on ollut vähän ontuva, et minusta meillä keskushallinto ja konsernihallinto on vähän ohut, et siellä pitäisi olla joku tämmönen kehittämis- tai jotain tähän suuntaan, joka vastaisi tämän tyyppisestä, ikään kuin kantaisi vastuuta koko kaupungin koko palveluiden järjestämisestä. Tietenkin se on semmosta koordinointia, että eihän nyt voi yhdellä henkilöllä tai jollain työparilla tai jollain olla muuta kuin sellainen koordinoitivastuu, mutta kuitenkin minusta sellainen olisi tarpeen. (...) Siis minusta se on toisaalta sitä, että puuttuu semmonen kokoava elin tai henkilö, tai että jollakulla olisi se kokonaisvastuu. Se on yks asia ja se*

*osaltaan johtaa sitten siihen, että eri toimijat katsoo sitä asiaa omasta suunnastaan, eli siellä tulee tätä niin sanottua osaoptimointia, että mikä aina missäkin painaa.”*

Kaikki palveluverkon suunnitteluun liittyvät ristiriidat eivät kuitenkaan liittyneet organisaation piirteisiin, vaan niitä kuvastivat myös asiantuntijaselitykset. Yhteisymmärryksen rakentamista rajoittavat tekijät liittyivät nimittäin useimmiten ammattikuntien ja tieteenalojen välisiin ajattelutapojen eroihin eli substanssikysymyksiin.

Erityisesti koulu- ja päiväkotiverkon suunnittelu tuntui aiheuttavan ristiriitatilanteita nimenomaan substanssikysymyksissä. Niiden taustalla olivat eri arvojen keskinäiset ristiriidat. Neljä haastatelluista viranhaltijoista kertoi mahdollisista kiistatilanteista kysyttäessä juuri koulu- ja päiväkotiverkon suunnittelun aiheuttaneen erimielisyyksiä. Toisaalta isot yksiköt voivat tuoda kustannussäästöjä, mutta toisaalta pienempien yksiköiden katsottiin usein olevan parempia vaihtoehtoja yhdyskuntarakenteen ja liikkumaan kannustavan liikennesuunnittelun kannalta. Yksiköiden sijoittamisessa oli muitakin kilpailevia perusteita, kuten laskennallinen optimisijainti ja palvelut alueiden veto- tai pitovoimatekijöinä.

*Viranhaltija 7B”--kyllä me ollaan välillä väännetty joku päiväkodin, koulun paikasta kättäkin, että kun meillä taas on sitten oma näkökulma, että pitäisi jotakin tiettyjä alueita kehittää ja me ei saada niitä kehitettyä, ellei siellä ole edes peruspalveluita. Sit taas tätä näkökulmaa ei ole välttämättä meidän sivistyspuolella, vaan se katsoo vaan sitä optimipaikkaa. Ja monet muut toimialat, niin ne katsoo hyvin lähivuosia ja täs kaavoituksessa pitäisi katsoa seuraavaa viittäkytä vuotta ainakin, niin siinä tulee semmosta pientä tieteenkin.”*

Eräs haastatelluista viranhaltijoista epäili, että oman toimialan näkökulman lisäksi myös henkilökohtaiset preferenssit saattavat vaikuttaa muiden toimialojen edustajien tavoitteisiin palveluverkon suunnittelussa.

Erimielisyydet kuitenkin ratkesivat haastateltujen viranhaltijoiden mukaan pääsääntöisesti hyvässä hengessä. Kuten viranhaltijoiden kokemuksia omasta toimijuudestaan hyvinvoinnin edistämisessä käsitelleessä luvussa 5.3 todettiin, monien haastateltujen mielestä kompromissien hakeminen ja sen ympärille keskittyvä vuorovaikutus rajapinnoilla koettiin keskeiseksi ja sisäänrakennetuksi osaksi maankäytöstä vastaavien johtavien viranhaltijoiden työtä. Palveluverkon suunnitteluun liittyvät arvojen yhteentörmäykset kuvaavat hyvin työn tätä puolta. Palveluverkon suunnittelua mutkistivat entisestään se, että yksityisten palveluntuottajien sijoittuminen kulkee omalla painollaan, eikä niihin välttämättä ole juurikaan keinoja vaikuttaa.

Vaikka toiset toivoivatkin parempaa koordinoitua palveluverkon suunnitteluun, eräs viranhaltija koki, että tarpeeksi selkeä palveluiden sisällön ja ulkoisten puitteiden kategorinen erottelu auttaa hahmottamaan, mihin kysymyksiin maankäytöstä vastaavat johtavat viranhaltijat voivat ottaa kantaa suunnitteluprosessissa.

Yleinen haastatteluissa mainittu asiantuntijaselitys oli maankäytön suunnittelun pitkä aikajänne ja erilainen toimintalogiikka verrattuna moniin muihin toimialoihin. Tässä suhteessa tutkimuksen tulokset olivat linjassa aiemmin mainitun selvitystyön (Sahamies, 2018) kanssa. Tietämättömyys sekä erot toimialojen toiminnan sykleissä asettivat toisinaan haasteita yhteistyön oikea-aikaisuudelle.

*Viranhaltija 13A: ”-- ja ehkä sit siinä on se, että me on oltu vähän huonoja, jos puhutaan ihan siitä et heillä on joku kaavahanke menossa, niin hieman yllättäen he eivät... se kommunikointi ei ole aina ollut oikea-aikaista, tai sanotaanko riittävän aikaista, ja sit se on johtanut siihen että sieltä tullaan jollain hankesuunnitelmilla tänne, et hei, muuten tämmönen, sit me todetaan et 'no ihan kiva mutta kun se ei onnistu', koska pitäisi ottaa liikennesuunnittelu huomioon ja vähän tätä kaavoitusten aikataulut ja muuta.”*

Kokemus siitä, että muut eivät aina ymmärrä maankäytön suunnittelun toimintalogiikkaa, liittyi toisinaan myös siihen, että osa haastatelluista viranhaltijoista koki, etteivät muiden toimialojen edustajat aina ymmärtäneet, kuinka tärkeää osaa elinympäristö näyttelee hyvinvoinnin rakentumisessa.

*Haastattelija: ”Miten monialaisissa ryhmissä ylipäätään ymmärretään elinympäristön hyvinvointivaikutukset?”*

*Viranhaltija 4B: ”Vaihtelevasti. Tietysti yleisellä tasolla sillä on merkitystä. Mutta kun mennään konkretiaan, niin ei sillä sitten olekaan. Semmostahan kuulee aika usein, että 'seinillä ei oo väliä' -tyyppistä. Mutta jos ajatellaan palveluita, niin seinillä on itse asiassa hirveästi väliä, että millaisia ne tilat on ja missä ne on. Kyllä se on oleellista palveluiden järjestämisessä.”*

Tässä suhteessa toimialojen ja toisinaan myös kaupunkien välillä oli eroja. Pääsääntöisesti kuitenkin se, millaisena haastatellut viranhaltijat arvelivat muiden toimialojen edustajien pitävän maankäytön ja hyvinvoinnin suhdetta, oli sidoksissa siihen, kuinka paljon niiden kanssa tehtiin yhteistyötä.

Haastateltavat kertoivat yleensä yhteistyön tila- ja teknisten palveluiden kanssa olevan sujuvaa ja arvelivat heidän ymmärtävän elinympäristön hyvinvointivaikutukset tärkeiksi. Myös vapaa-ajan palvelujen toimijat mainittiin. Eräässä kaupungissa kaksi haastateltavista arveli myös kulttuurin toimialan ymmärtävän ympäristön hyvinvointivaikutukset tärkeiksi. He myös kehuivat yhteistyötä kulttuurialan edustajien kanssa sujuvaksi kaupungissaan.

Haastattelija: *”Miten tällaisissa monialaisissa ryhmissä, niin miten sä koet, että muiden alojen edustajat näkee maankäytön ja kaavoituksen roolin?”*  
Viranhaltija 5A: *”Tosi hyvä kysymys. Sekin varmaan riippuu just, et mikä ja kuka osallistuu. Et olen huomannut, että perinteisesti, no esimerkiksi tämä kulttuuripuoli, niin siellä ollaan hirveästi, ainakin [kaupungin nimi], nostettu tätä tematiikkaa ja siellä on valmiuksia sellaiseen ymmärrykseen ja mietitään yhdessä. Mutta ehkä se perinteinen sote-puoli on ollut vähän vähemmän sellaista, et se on ollut ehkä vanhanaikaisempaa. En mä tiedä. Toivottavasti mä en nyt loukkaa ketään, mutta et siellä ei ole ollut hirveästi sellaista keskustelua kuitenkaan sinne suuntaan.”*

Sen sijaan sivistyspalveluiden kohdalla oli toisinaan edellä mainittuja palveluverkon suunnitteluun liittyviä jännitteitä. Sosiaali- ja terveyspalveluiden kanssa yhteistyö oli joidenkin mielestä hyvin vähäistä tai lähes olematonta. Monet haastateltavat arvelivatkin, että erityisesti sosiaali- ja terveysalalla ei välttämättä ymmärretä elinympäristön roolin tärkeyttä asukkaiden hyvinvoinnille. Jos haastateltavista tuntui, että tiettyjen alojen edustajat eivät ymmärtäneet elinympäristön merkitystä hyvinvoinnille, he saattoivat kokea, että heidän panostaan hyvinvointikeskusteluun ei arvostettu. Tällöin he ovat kohdanneet haitallista reviiriajattelua.

Haastattelija: *”Mä mietin että se, miten nää elinympäristön hyvinvointivaikutukset ymmärretään... niin vaikuttaako siihen myös sitten osaltaan koulutustausta?”*  
Viranhaltija 4B: *”No, periaatteessahan ton pitäis olla, taas edelleen valmiissa maailmassa, rikkaus, et tavallaan sä tulet tolla perspektiivillä ja mä tulen tolla ja kolmas tulee kolmannella, niin siitä tulisi se kombo, mutta se on aikaisemmin ollut... ehkä täytyy kyllä tunnustaa et se on ollut rajoite, että... mä vähän liioittelen, mutta ’älkää nyt tulko maanmittareina tai kaavoittajina tänne, kun meillä nyt on tää tässä”*

Tämän kaltainen ilmiö näkyi myös toisin päin, sillä toisinaan myös haastateltavien omassa puheessa oli reviiriajattelun elementtejä. Jos hyvinvoinnin edistämisestä ovat vastuussa ainoastaan sosiaali- ja terveyspalveluita edustavat tahot, maankäytöstä vastaavat viranhaltijat saattoivat kokea, että ihmiset, jotka eivät edes tunne heidän alaansa, tulevat kertomaan heille, kuinka heidän pitäisi tehdä työnsä. Tämä herätti kielteistä suhtautumista monialaiseen hyvinvoinnin edistämistyöhön.

Viranhaltija 15C: *”Että mun mielestä tämä värittää tätä keskustelua, että nämä on sote-ihmisiä yleensä, jotka tässä hyvinvointihommassa pistää näitä palloja liikkeelle, niin silloin kannattaisi näitten henkilöiden oikeasti käydä perehtymässä näihin maankäytön prosesseihin. Ensin opiskella se. Ja sitten kun ihan oikeasti tietää mitä siellä puhutaan, suurin piirtein, niin sitten on paremmat edellytykset keskustella siitä, että minkälaista tässä vielä lisäksi tarvitaan.”*

Kuten teoreettisessa viitekehyksessä on perusteltu, ideaalitulanteessa hyvinvoinnin edistämistyön ei kuitenkaan tulisi olla vain yhden toimialan dominoivaa vaan aidosti monialaista yhteistyötä. Sen vuoksi onkin hyvin ongelmallista, jos osa johtavista viranhaltijoista kokee, että muiden toimialojen

henkilöstö tulee ohjeistamaan heitä tai astuu heidän varpailleen. Tällaisessa tilanteessa viranhaltijat voivat esimerkiksi kokea, että heidän ammattitaitoaan ja osaamistaan vähätellään.

Suurin osa haastatelluista suhtautui kuitenkin positiivisesti monialaisen yhteistyön mahdollisuuksiin hyvinvoinnin edistämisessä. Eräs haastateltavista nimitti omaa ammattitaitoaan korostavaa asennetta jopa vaaralliseksi:

Viranhaltija 16A: *”Ja sitten tietysti, jos miettii, niin toki oma ammattitaitoa on meidän palveluissa ihmisillä paljon ja ehkä itse mä mietin asiaa niin, et ammattitaito on joo hyvä ja tärkeä juttu, mutta sitten taas niinkin päin, että jos olettaa, että tietää, niin et onko se oikeasti niin, että luulee tietävänsä. On aika vaarallista mun mielestä. Että pitäisi oikeasti tietää se, että missä ne oman tiedon ja osaamisen rajat menee.”*

## 6.2.2 Käsitteiden laajentuessa myös niiden omistajuus laajenee

Kuten aiemmin tehdyssä selvitystyössä (Sahamies, 2018), myös tätä tutkimusta varten kerätyssä aineistossa näkyi jonkin verran kriittisyyttä hyvinvointikertomusta ja hyvinvointiryhmän toimintaa kohtaan maankäytöstä vastaavien viranhaltijoiden keskuudessa.

Viranhaltija 12B: *”Edelleen kuvitellaan, että maankäytön suunnittelulla olis niin merkittävä rooli, että mun täytyy olla joka paikassa. Aina, kun puhutaan vähänkään hyvinvoinnista tai kouluverkko uudistuksesta tai viheralueen suunnittelusta tai jostain muusta, niin mun täytyisi aina olla siellä, kun mä pääsääntöisesti vain käsittelen maanomistusta. Jos me ei omisteta maata, se on yksityistä. Jos ei me osteta yksityiseltä, niin mua ei tarvita. Se on aika yksinkertaista. Kaikki katsoisi vaan sieltä, että kohdistuuko alueet tai miten nyt ajatellaan tekevämme, mennäänkö yksityisellä alueella tai jotain muuta. Niin, no joo, mutta se oli ehkä tätä mun puolta, mutta oikeasti se on tärkeä asia, hyvinvointi ja sen edistäminen ja siirtäminen se sinne ennakoivaan hommaan.”*

Suurin osa haastateltavista kuitenkin piti monialaista hyvinvoinnin edistämistä tärkeänä osana työtään. Abernethy (2014) toteaaakin, että haastavinta monialaisessa yhteistyössä on saada oleelliset tahot mukaan keskusteluun. Muutoksen täytyy kuitenkin lähteä viranhaltijoista itsestään, sillä lopulta se palautuu käsityksiin omasta työstä. Eräs haastatelluista viranhaltijoista kertoo ymmärryksen oman työn roolista hyvinvoinnin edistämisessä kasvaneen uran alkuvaiheista. Tämän viranhaltijan kohdalla tehtävien monipuolistuminen ja kokemus olivat kasvattaneet laaja-alaista ymmärrystä kaupungin eri toimintojen sekä ihmisen ja ympäristön suhteesta:

Haastattelija: *”Tossa jo mainitsitkin että olet diplomi-insinööri, niin miten sä aattelet, että sun koulutustausta vaikuttaa tavallaan siihen, että miten sä näät elinympäristön tai maankäytön suunnittelun hyvinvointivaikutukset?”*

Viranhaltija 10A: *”No, ehkä se vaikuttaa sitä kautta että, no joo, mites mä sanosin, että kyllä tässä tietysti on oppinut matkan varrella, kun on pitkään ollut alalla, niin näkemään*



*myöskin näitä näkökulmia. Ehkä se sitten kokemuksen myötä on tullut tärkeämmäksi tämmösetkin asiat. Uran alkuvaiheessa, kun on ollut erilaisissa hommissa, niin se on ollut niin teknistä, niin ei näistä ole edes puhuttu tai ne on ollut sivuseikka. Mutta kyllähän maankäytön suunnittelussa niin siellä on niin paljon erilaisia näkökulmia, ja kellekään me nyt tehdään tätä yhteiskuntaa, niin kyllähän me tehdään asukkaalle sitä, niin silloinhan se kokonaisuus ratkaisee ja millä tavalla ihmiset siellä viihtyy ja miten ne voi hyvin tai huonosti niin ei niitä voi sivuuttaa. Että se nyt, vaikka se koulutus on mitä on, niin kyllä se kummikin, sanotaan näin että se ei ole rajoittanut, paitsi ehkä alkuvaiheessa. Et 'tarviiko tämmösiäkin asioita ottaa huomioon', mutta totta kai tarvii."*

Toisaalta tässä tutkimuksessa tuli myös esiin, että kriittisyys hyvinvointiryhmän työtä tai hyvinvointikertomusta kohtaan ei aina välttämättä liity siihen, että monialaisen hyvinvoinnin edistämisen ei koettaisi kuuluvan omaan työnkuvaan. Hyvinvointikertomus ja -ryhmä saatettiin kuitenkin kokea toisten toimialojen toimintona. Kritiikkiä niitä kohtaan käsitellään tarkemmin rajaesineitä käsittelevässä luvussa 6.4. Kriittinen suhtautuminen liittyi usein rajaustavoitteeseen tai pelkoon työmäärän kasvusta.

Muutamit viranhaltijat esittivät lisäksi ajatuksen, että he kyllä kutsuvat muiden alojen edustajia mukaan omaan toimintaansa, mutta heitä ei aina yhtä aktiivisesti pyydetä mukaan muiden suunnitteluprosesseihin.

Edellisessä luvussa kuvattiin ristiriitoja, joita pelkästään sosiaali- ja terveystalveluiden edustajien koordinoima hyvinvointiryhmän toiminta voi herättää maankäytöstä vastaavassa viranhaltijakunnassa. Yksi näistä ristiriidoista oli haitallinen reviirijattelu. Näiden haastattelujen valossa näyttäisi siltä, että reviirijattelu on sidoksissa rajaustavoitteeseen. Reviirijattelu johtaa helposti osaoptimointiin. Tämä saattaa kuulostaa kapeakatseiselta, mutta se voi olla tapa pitää monimutkaista kokonaisuutta hallittavissa olevana. Vaikka yhteistyön merkitys laajojen ilmiöiden käsittelyssä on tärkeää ja hallinnon siilojen läpi tapahtuva yhteistyö välttämätöntä, on myös hallinnon työnjaolla perusteensa.

Reviirijattelussa ei ole kuitenkaan ole kysymys ainoastaan yksittäisten henkilöiden asenteista, vaan se kuvastaa osaltaan sitä, mihin monimutkaiset ilmiöt, kuten hyvinvoinnin edistäminen, yhteiskunnassa kiinnittyvät. Hyvinvointiparadigman muutoksesta kertovassa luvussa kaksi kuvattiin yhteiskunnalliseen muutokseen liittyvää terveys-, hyvinvointi- ja ympäristöterveyskäsitteiden laajenemista. Kuten Korpela (2001) toteaa, käsitteen laajentuessa myös sen omistajuus on ymmärrettävä uudella tavalla. Koska hyvinvointi kaupunkiympäristön suunnittelun tavoitteena on luonteeltaan lopulta poliittinen kysymys, on organisaatioiden ja niiden osien luonnollista pitää kiinni omasta "reviiristään", sillä julkisten tehtävien järjestämisen organisoituminen heijastaa myös

yhteiskunnan kollektiivista käsitystä siitä, mitä hyvinvointi de facto on. Siksi ei ole myöskään yhdentekevää, minne yhteistyö kaupunkiympäristön ja hyvinvointipoliittisen toiminnan välillä organisatorisesti sijoittuu ja kenen koordinoimaa yhteistyö on. Käytännössä niinkin abstraktin ilmiön kuin hyvinvoinnin edistämisen ”omistajuudesta” organisaatiossa viestii se, minkä toimintojen ympärille toimialojen välinen yhteistyö on rakennettu.

Eräs esimerkki, joka kuvaa monialaisen yhteistyön rakentumista tiettyjen toimintojen ympärille, löytyy Tampereelta. Tampereen seudulla on MAL-sopimus, ja seutu on ollut aktiivisesti mukana edistämässä myös seudullista MAL+PE (maankäyttö, asuminen, liikenne, elinkeinot, palvelut) -työtä. Tampereen kaupunki tekee myös maankäytön toteuttamisen ja investointien pitkän aikavälin suunnitelmaa osana PALM-työtä (palvelut, asuminen, liikenne, maankäyttö). Kesällä 2018 tehdyn selvitystyön (Sahamies, 2018) työpajassa käsiteltiin seudullista MAL+PE-työtä monialaisen yhteistyön mahdollisena rajaesineenä. Eräs tilaisuudessa ollut Tampereen PALM-työssä mukana ollut viranhaltija totesi, ettei ollut koskaan kuullutkaan MAL- tai MAL+PE-työstä. Tämä esimerkki osoittaa konkreettisesti, kuinka yhteistyön sisältö ja jopa spatiaalinen skaala muuttuvat erilaiseksi, kun yhteistyön narratiivi aloitetaan eri toiminnosta.

Aivan kuten kaupunkien ja seutujen toimintoja yhteen kokoavassa MAL+PE-työssä, myös hyvinvoinnin edistämisessä suunnittelun eri ulottuvuudet on organisoitu toisistaan poikkeavin (ja toimintaa sektoreiksi jakavin) tavoin, koska niihin kohdistuu erilaisia ulkopuolisia intressejä (Karppi, Vakkuri, Sankala & Sahamies, 2019). Karppi et al. toteavat, että uusien ulottuvuuksien, kuten palveluiden ja elinkeinon näkökulman, tuominen mukaan MAL-työhön tuo mukaan uusia suunnittelun aikajänteitä ja lisää näin kokonaisuuden kompleksisuutta. Sama pätee myös maankäytön roolin huomioimiseen osana hyvinvoinnin edistämistehtävää. Kasvava kompleksisuus puolestaan lisää tarvetta koordinoida vuorovaikutusta rajapinnoilla. (Karppi et al., 2019.)

Myös tiedonkulkuun liittyvät hankaluudet voivat olla esimerkki haitallisesta reviiriajattelusta. Kuten aiemmin hyvinvointitiedon hyödyntämisen haasteiden yhteydessä todettiin, tieto ei aina kulkenut sektorirajojen yli ja pahimmissa tapauksissa sitä saatettiin jopa pantata tahallisesti. Myös tiedonkulun ongelmia voitaisiin korjata paremmalla vuorovaikutuksella ja yhteistyön koordinoinnilla sekä yhteisen päämäärän kirkastamisella.

Tässä alaluvussa on kuvattu niin asiantuntija- kuin organisaatioselityksin käsitteellistettyjä haasteita monialaisessa hyvinvoinnin edistämistyössä maankäytöstä vastaavien johtavien viranhaltijoiden silmin. Tässä alaluvussa on myös käsitelty sitä, mihin organisatorisiin rakenteisiin hyvinvoinnin

edistäminen kiinnittyy ja mitä merkitystä on sillä, kuka yhteistyötä koordinoi. Tunnistettuja ongelmia, kuten haitallista reviirijattelua, on lisäksi verrattu MAL+PE-työssä paikannettuihin samanlaisiin yhteistyön haasteisiin. Juuri tämän kaltaisiin haasteisiin pyritään usein vastaamaan rajaesineillä. Niitä sekä yhteistyön onnistumisen edellytyksiä käsitellään seuraavassa alaluvussa.

## 6.3 Yhteistyön onnistumisen edellytykset

### 6.3.1 Rohkeasti laatikon ulkopuolelle

Useat haastateltavat puhuivat yhteistyön tärkeydestä ja aiheen ajankohtaisuudesta. Jaetun ymmärryksen rakentaminen hyvinvoinnin edistämisen monialaisessa yhteistyössä koettiin yleisesti tavoiteltavaksi.

*Viranhaltija 3D: ”Me ollaan täällä vähän tällaisella kovalla tekniselä puolella tietyllä tavalla. Täällä on insinöörejä ja arkkitehtejä ja maanmittareita ja meidän näkökulma on se, et me tuotetaan sitä sen fyysisen ympäristön rakenteita koskevaa suunnittelua ja ennakkointia. Ja sitten toiselta puolelta tulee ehkä se ns. vähän pehmeämpi puoli, missä on se ihmisen kokema hyvinvointi. Et miten se silta rakennetaan, et se on mun mielestä tosi kiinnostava, yks semmoinen tulevaisuuden kärkiaihe, ihan varmasti.”*

Kysyttäessä keinoista edistää jaetun ymmärryksen rakentamista osa haastateltavista nosti esiin asiantuntijoiden henkilökohtaisen asenteen. Erityisesti rohkeuden, uteliaisuuden, oppimishalun ja valmiuden astua oman mukavuusalueen ulkopuolelle katsottiin olevan tärkeää monialaisen yhteistyön onnistumisen kannalta. ”*Että aika lailla pitää vaan uskaltaa lähteä semmoisiin hommiin, mitä ei ole ennen tehnyt*”, totesi eräs viranhaltija (14B). Eräs toinen viranhaltija arveli, että myös se, että hän oli uusi tulokas, saattoi auttaa häntä kyseenalaistamaan rutinoituneita toimintatapoja.

Myös muiden kaupunkien ja alueiden esimerkistä oppimista sekä omien kokemusten jakamista pidettiin tärkeänä. Myös tässä verkostoituneisuuden ja hyvien vuorovaikutustaitojen kerrottiin olevan valttia. Omaa asennetta ja asiantuntijoiden henkilökohtaisia piirteitä pidettiin usein tärkeänä, mutta sen lisäksi hyvän yhteistyön katsottiin edellyttävän paljon muitakin asioita.

Tutkijat ovat todenneet, että eri alojen erilaiset käsitteenmäärittelyt voivat hankaloittaa monialaista ja terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä (Abernethy, 2014; Nieminen, 2010). Tämä on hyvä esimerkki asiantuntijaselityksestä: se selittää koettua ristiriitaa ammattikunta- ja koulutuserojen luomilla rajaidoilla (Virrankoski, 1997, 17–18), joita Rapoport (1977, 4) kuvaili mielivaltaisesti asetetuiksi. Tulkinta erilaisista kielellisistä konnotaatioista yhteistyön hankaluuksien taustalla saa tukea myös

tämän tutkimuksen aineistosta. Osa haastateltavista kuvasi mahdollisia yhteistyön haasteita nimenomaan eroilla kielen ja käsitteiden merkityksistä sekä tulkinnoilla niistä.

Myös ratkaisuehdotukset kumpusivat toisinaan näistä lähtökohdista. Muutamissa haastatteluissa mainittiin, että koska hyvinvoinnin edistämisessä on mukana eri alojen edustajia, jonkun ”*pitää puhua samaa kieltä*” tai ”*toimia tulkkina*” yhteisen ymmärryksen rakentamiseksi. Tässäkin suhteessa juuri sosiaali- ja terveysala nousi esimerkiksi toimialasta, jonka käsitteellinen ymmärrys tuntui haastatelluista vieraimmalta. Se nosti myös kysymyksiä siitä, miten yhteistyö tulevaisuudessa sujuu, jos sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuu siirtyy vielä kauemmaksi kaupunkien maankäytön suunnittelusta ja muista kaupungeille jäävistä tehtävistä osana suunniteltua maakuntauudistusta.

Haastattelija: ”*Nyt ku tuli sote puheeks, niin jos se toteutuu, että siirretään maakunnalle sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamisvastuuta, niin miten se muuttaa tätä dynamiikkaa?*”

Viranhaltija 4B: ”*Jos kysytään mun mielipidettä, niin kaupungilla pitää olla joku, joka osaa keskustella samaa kieltä. Jotenkin, että se sote ei voi sinänsä poistuu kokonaan. Joku tämmönen ikään kuin yhteys siihen tarvitaan. Mutta kyllä se kaupungilla täytyy olla oma näkemys sote-asioista myös. Se on mun mielestä semmonen ristiriita tuossa. Periaatteessahan tarkoitus oli, että se asia siirtyy jonkun muun asiaksi. Minä en ole terveydenhuollon ammattilainen, mutta jos ajatellaan vaikka keskussairaaloimintaa ja terveyskeskuksia, niin kyllähän niiden tehtävien yhteensovittamiseksi täytyy nytkin tehdä jotakin. On aina joku rajapinta kuitenkin olemassa. Vaikka koulut, että miten kouluterveydenhuolto, niin tarvii olla joku terveydenhuollon asiantuntija kaupungilla, joka osaa sitä tehdä. Erityisesti tämän maankäytön kanssa yhteistyö, niin meistä kukaan ei täällä osaa. Emme tiedä siitä palveluidentuottamisesta kauheasti.*”

Kasvava tarve monialaiselle ja organisatorisia rajoja ylittävälle yhteistyölle lisää myös kysyntää uudenlaisille asiantuntijaprofiileille. Muutamat haastateltavat nostivat esiin huomion siitä, että työssä tarvittaisiin osaajia, joilla olisi yksilöllisiä osaamisprofiileja, esimerkiksi yhdyskuntasuunnittelun substanssiosaamista sekä tuntemusta tilastotieteiden metodiikasta, tai viranhaltijan 4B edellä mainitsemaa osaamista sosiaali- ja terveyspalvelusektorin sekä maankäytön ”kielistä”.

Koska monet haastatellut korostivat maankäytön suunnittelun johdon roolia kompromisseihin pyrkivänä sovittelijana eri toimialojen intressien välillä, asettaa tämä painetta myös kaupunkiympäristön parissa työskentelevien johtajien yhä holistisemmille näkökulmille ja edellytyksille ymmärtää kaupungin kehittämistä myös muiden toimialojen näkökulmasta. Lisäksi tarvitaan sellaisia henkilökohtaisia ominaisuuksia, kuten hyvät vuorovaikutustaidot, rohkea asenne sekä kyky ajatella ”laatikon ulkopuolelta”. Tämän kaltaisten eri alojen asiantuntijoiden erilaisiin

todellisuuksiin, ammattikieleen tai yhteistyötä edistäviin asiantuntijoiden henkilökohtaisiin piirteisiin liittyvien ongelmien ratkaisuehdotusten taustalla oli siis yhdistelytavoite.

### 6.3.2 Rajatyöskentelyä ryhmissä

Haastateltavat tunnistivat tapoja ehkäistä tai lievittää myös organisaatioselityksin kuvattuja haasteita. Organisatoristen rakenteiden luomiin pulmiin ehdotettiin ratkaisuksi sekä yhdistely- että rajaustavoitteen mukaisia toimia. Esimerkiksi yhteistyön organisoiminen huolellisesti tehdyn vuorovaikutussuunnitelman avulla oli hyväksi havaittu käytäntö. Joissain organisaatioissa oli käytössä vuorovaikutussuunnittelijan työpanos. Eräs haastateltava kertoi, että hyvällä fasilitoinnilla voidaan ehkäistä vastakkainasettelua. Hyvä fasilitointi ja vuorovaikutussuunnittelijan työpanos sekä vuorovaikutussuunnitelma mainittiin myös hyväksi, konkreettisiksi keinoiksi parantaa hyvän yhteistyön edellytyksiä. Toisaalta myös yhteistyötä koordinoivien henkilöiden henkilökohtaisia ominaisuuksia, kuten aitoa omistautuneisuutta asialle, puolueettomuutta ja laaja-alaista ymmärrystä eri toimialojen realiteeteista, pidettiin myös hyvin tärkeinä.

Muutama haastateltava kertoi, että mitä selkeämpi toimivallanjako ja strukturoidumpi prosessi, sitä paremmin ja oikea-aikaisemmin yhteistyö sujuu. Myös käsiteltävien asioiden yksinkertaisuuden ja yhteistyön vapaaehtoisuuden erityisesti kuntien välillä tapahtuvassa yhteistyössä kerrottiin helpottavan yli toimiala- tai organisaatorajojen tapahtuvaa yhteistyötä. Nämä ovat hyviä esimerkkejä rajaustavoitteen mukaisista ratkaisuehdotuksista. Suurin osa haasteista esiintyy kuitenkin silloin, kun päätöksenteon kohteena ovat kompleksiset kokonaisuudet ja ”ilkeät ongelmat” (wicked problems). Useimmat haastateltavat näkivätkin myös organisatorisiin rakenteisiin liittyvien ongelmien ratkaisussa keskeisimmäksi ratkaisuksi nimenomaan tiiviimmän vuorovaikutuksen toimialarajojen yli eli yhdistelytavoitteen.

Neljä haastateltavista kertoi, että yhteistyöongelmia vähentää organisaation pienuus (verrattuna kategorian A kaupunkeihin). He nostivat esiin, että pienemmässä organisaatiossa on sujuvaa käydä keskustelua muiden toimialajohtajien kanssa. Pienempiin organisaatioihin liitettiin sellaisia vahvuuksia kuin joustavuus ja matalampi organisaatorakenne. Nämä haastatellut kuvasivat suurempia kaupunkeja byrokraattisempina.

*Viranhaltija 14B: ”[Kaupungin nimi] on sen kokoinen kaupunki, että meillä on, osittain on erikoistumista, mutta sitten on paljon on sitä, että raja-aidat ei oo hirmu korkeita ja tehdään niitä hommia mitä vastaan tulee”*

Oleelliset tahot voi olla helpompi myös saada mukaan keskusteluun pienemmässä organisaatiossa. Eräs haastateltava totesi esimerkinomaisesti, että voi käydä kollegan huoneessa sen sijaan, että lähettelisi faksilla lausuntopyyntöjä toiseen kaupungin virastoon.

Tämän katsottiin vähentävän organisaation sisäistä osaoptimointia, sillä vapaamman vuorovaikutuksen koettiin lisäävän yhteistä ymmärrystä yhteisistä tavoitteista. Toisin kuin rajaustavoitteen motivoima pyrkimys tuottaa yhteismitallisia, täsmällisiä käsitteitä ja yhteisiä tulkintoja, nämä tulkinnat myötäilevät käsitystä, jonka mukaan häilyvärajaiset kattokäsitteet ovat tarpeellisia yhteiskunnallisessa keskustelussa, sillä ne pakottavat osapuolet aitoon vuoropuheluun.

*Viranhaltija 7B: ”Tämä on niin pieni kaupunki, et kun me istutaan jossain erityisasumistyöryhmässä, niin me pystytään päättämään, et ’okei [nimi] sä hommaat maat, minä kaavoitan’, me sovitaan et näin mennään. Tämä juoksutetaan läpi, et se on siinä sovittu ja jokainen hoitaa sen oman palikkansa ja tätä on joskus. Mun mielestä mä kävin siellä [organisaation nimi] -liitossa silloin aikoinaan ties kuinka monta kertaa, niin nämä isojen kaupunkien Helsingin, Tampereen, Turun, et he oli ihan että ’eii kertakaikkiaan voisi onnistua’.”*

Täytyy kuitenkin huomauttaa, että aineistosta ei voi päätellä, että yhteistyö olisi pienemmissä organisaatioissa kategorisesti parempaa. Aineistoon mahtui myös pienempiä kaupunkeja, joissa yhteistyö oli varsin vähäistä. Tekniset toiminnot saattoivat sitä paitsi sijaita fyysisesti erillään kaupungin muusta hallinnosta, jolloin omaehtoinen verkostoituminen saattoi jäädä vähäiseksi.

Selvitystyössä, jonka aineistoa tässäkin tutkimuksessa hyödynnetään, kävi ilmi, että hyvinvointiryhmän työssä mukana olevat eri alojen viranhaltijat kokivat hyvinvointiryhmän ilmiöpohjaiset alatyöryhmät hyödyllisiksi, sillä ne konkretisoivat abstraktiksi koettua hyvinvointijohtamista (Sahamies, 2018). Tätä tutkimusta varten kerätyssä aineistossa ei keskusteltu varsinaisesti hyvinvointityöryhmän alaryhmistä, sillä monetkaan haastatelluista maankäytöstä vastaavista johtavista viranhaltijoista ei ollut lainkaan mukana lakisääteistä hyvinvointikertomusta varten perustetun hyvinvointiryhmän työskentelyssä. Sen sijaan monet muut erilaiset ilmiöpohjaiset yhteistyöryhmät ja -hankkeet korostuivat. Erityisesti suurimmissa kaupungeissa, joissa suora vuorovaikutus yli toimialarajojen kuvattiin usein vähäisemmäksi, painottui erillisten ilmiökohtaisten yhteistyöelinten merkitys. Myös erilaiset monialaiset ohjelmatyöt, hankkeet tai projektit saatettiin kokea hyödyllisinä tilaisuuksina verkostoitua, olla vuorovaikutuksessa ja oppia ymmärtämään ja hyödyntämään paremmin muiden alojen näkökulmia.

*Viranhaltija 13A: ”Mun mielestä tää meidän [projektin nimi]-projekti, siis mikä pyrkii ottamaan kaikki mukaan aikaisessa vaiheessa, niin sitten siitä tulee sellainen sulatusuuni missä kun keskustellaan, niin nimenomaan vähän pureskellaan ja pallotellaan, niin siitä*

*syntyikin se kokonaiskuva, missä kaikki ymmärtää toisiaan paremmin ja automaattisesti. Että se on enemmän, siis se on ehdoton mahdollisuus se poikkitieteellisyys.”*

Tämänkaltaiset ryhmät ikään kuin törmäyttävät eri alojen asiantuntijoita. Ne mahdollistavat sen kaltaisen suoran vuorovaikutuksen, jonka haastateltavat näkivät erityisesti pienempien organisaatioiden ominaisuutena ja vahvuutena.

Aiemmin kerrottiin, että haastateltavat arvelivat usein, että erityisesti niiden alojen asiantuntijat, joiden kanssa ei tehty paljonkaan yhteistyötä, eivät ymmärtäneet maankäytön hyvinvointivaikutuksia tai toimintalogiikkaa. Yhteistyön mahdollistaminen tällaisten toimintojen välille voisi siis mahdollisesti ehkäistä näistä syistä johtuvia erimielisyyksiä. Se voisi myös luoda niin maankäytön kuin muidenkin alojen parissa työskenteleville ymmärrystä paitsi muista toimialoista myös omasta toimialasta.

*Viranhaltija 9A: ”Et mun mielestä on ollut hirveen hedelmällistä se keskustelu, että tokihan mä oon koko ajan ollut vähän sillain, et no miten tää nyt liittyy kaavoitukseen, koittanut koko ajan näistä keskusteluakin, miten tämä näkyy kaavoituksessa, yksinäisyys, yksöiden koko rakennuksissa ja tällä tavalla. Mutta se on ollut itsellekin hirveen kehittävää. Ja sitten se, et mä oon esittänyt tyhmiä kysymyksiä sit ryhmässä, että ’hei, tarkottaako tää sitä, pitäisikö tuo näkyy kaavituksessa näin tai maankäytön suunnittelussa tällä tavalla’.”*

Oppiminen kuitenkin edellyttää, että myös maankäytön näkökulma olisi mukana tämänkaltaisissa ryhmissä. Valitettavasti näin ei kuitenkaan aina ole.

Erilaiset yhteistyöelimet, kuten ilmiöpohjaiset yhteistyöryhmät mahdollistivat suoraa vuorovaikutusta. Lisäksi etenkin pienemmissä organisaatioissa suora vuorovaikutus tapahtui myös omaehtoisesti kahdenvälisissä keskusteluissa. Mahdollisuutta suoraan vuorovaikutukseen muiden alojen edustajien kanssa pidettiin tärkeänä. Ne mahdollistivat, ainakin periaatteessa, myös käsitteellisen ja käsitteiden merkityksiä ja tulkintoja koskevan yhteiskunnallisen keskustelun, johon aiemmin viitattiin keskusteluksi häilyvärajaista kattokäsitteistä. Eräs haastateltava kuvasi keskustelua eri alojen ihmiskuvasta:

*Viranhaltija 16A: ”Ja kyl se ehkä niinkun näkyy näissä [yhteistyö]ryhmissä siinä, et kun no oon täällä kaupunkiympäristön toimialalla, niin kun olen ollut sitten näiden... no vaikka tämän kasvatuksen ja koulutuksen porukka, niin heillä niin hirveen tärkeä lähtee siitä, et he kysyy ensiksi, että ’miten te määrittelette ihmiskuvan’. Eli et sitten se tulokulma on vähän eri, kun me taas ehkä ajatellaan niin, että miten me määritellään, et ’miten kaupunki kasvaa ja kehittyy ja millaisia tarpeita on, et mitä tapahtuu asuntotuotannossa, miten saadaan työpaikkoja ja toimitilaa. Miten liikenne ja logistiikka sujuu, no entä sitten viheralue, virkistysalueverkosto, et miten se saadaan pysymään toimivana ja riittävänä tämmöisessä kasvuvaiheisessa kaupungissa’. Ja sitten tuolla taas lähdetään liikkeelle*

*enemmän siitä yksilöstä, et vaikka puhutaan ryhmästä, mutta monesti lähdetään liikkeelle siitä yksilöstä. Että aika moni asia on personifioitua tai jotenkin sillä tapaa, et on jotakin henkilökohtaista. Me taas sitten jos mietitään vaikka joukkoliikennettä, niin se joukkoliikenteen mahdollisuuksien parantamista liikenteen, katusuunnittelun avulla vaikka, niin siinä on heti se sana 'joukko' -, et me ei ajatella siellä yksilöä.”*

Käytännössä tämänkaltaista ylätasoon keskustelua kuitenkin käytiin ilmeisesti melko vähän, sillä monetkaan viranhaltijat eivät muistaneet monialaisissa ryhmissä keskustelleensa ihmiskuvan kaltaisista abstrakteista asioista, esimerkiksi siitä, mitä hyvinvointi on tai miten sitä voidaan mitata. Vaikka konkreettisemmat tai arkisemmat asiat täyttivät usein yhteistyölle varatun ajan, yhteistyö koettiin silti useimmiten tärkeäksi tai merkittäväksi.

Ainakin osa viranhaltijoista oli sitä mieltä, että edellä kuvatun kaltaiset erilaiset ilmiö- ja teemakohtaiset työryhmät ja yhteistyöelimet olivat auttaneet hahmottamaan abstrakteja ilmiöitä ja luomaan jaettua ymmärrystä osallistujien kesken, auttaneet toimijoita näkemään toiminnan kontekstia paremmin ja irrottautumaan valmiista organisaatioagendoista. Niitä voidaan siis perustellusti pitää rajatyöskentelynä, mahdollistavina joustavina rakenteina, jotka pyrkivät ylittämään hallinnon siilojen välisiä raja-aitoja.

Kaikki monialaiset ryhmät eivät kuitenkaan automaattisesti toimi niin optimaalisesti. Erilaisissa monialaisissa ryhmissä työskentelyyn myös suhtauduttiin hyvin eri tavoin. Tähän saattoivat vaikuttaa myös erilaiset työnkuvat.

Viranhaltija 5A: ”Siis koko meidän työ on monialaisissa ryhmissä oikeastaan nykyisin.”

Viranhaltija 12B:”--lähtökohtaisesti koen poikkihallinnolliset tällaiset toimielimet, jos sitä semmoiseksi vois sanoa, et ne on hyviä, mutta se, että tietysti kun minäkin olen työyksikön päällikkö, mulla on aika suuret tuotannolliset vaatimukset, mun pitäisi tehdä töitäkin. Mä aika harvoin ehdin istumaan pöydän ääressä ja tuottamaan niitä, siis mun pitäisi tuottaa erilaisia ohjelmia tai muuta tällaista, niin se syö hirveesti aikaa päällikkötasolla.”

Sekä suuremmissa että pienemmissä kaupungeissa yhteisen ymmärryksen rakentaminen tapahtui nimenomaan johtotasolla. Muutamat haastateltavista olivatkin epäileväisiä tai huolissaan siitä, kuinka parempi yhteisymmärrys alkaa hyödyttää koko organisaatiota ja kuinka uudet näkökulmat ja monialaisuus jalkautuvat. Tässäkin suhteessa esimerkiksi juuri hyvinvointityöryhmän alaiset alatyöryhmät voisivat mahdollistaa yhteistyön myös muille kuin johtamistehtävissä työskenteleville.



## 6.4 Kohti parempia rajaesineitä hyvinvoinnin edistämisessä

### 6.4.1 Hyvinvointikertomuksessa on potentiaalia

Vaikka monet haastateltavat pitivätkin monialaisia asiaperusteisia työryhmiä vaikuttavina, hyvinvointiryhmän toiminta ja hyvinvointikertomus jakoivat haastateltujen mielipiteitä. Niihin sisältyi yleisesti monia kehittämistarpeita.

Ensinnäkin hyvinvointikertomus ei ollut suinkaan edes kaikille haastatelluille kaupunkien edustajille entuudestaan tuttu. Kolme kaupunkiorganisaatiota edustavaa haastateltavaa sanoi, ettei ollut kuullutkaan hyvinvointikertomuksesta tai -suunnitelmasta, ja muutama kertoi tietävänsä sen olemassaolosta, mutta ei ollut koskaan tutustunut siihen. Myöskään maakuntien liitoissa työskentelevät eivät olleet erityisesti tutustuneet hyvinvointikertomustyöhön, sillä maakunnilla ei ainakaan toistaiseksi ole lakiin perustuvaa velvoitetta laatia sellaista. Hyvinvointikertomus ja hyvinvointiryhmän työ oli pääasiassa tuttua vain niille viranhaltijoille, jotka olivat olleet siinä henkilökohtaisesti jollain lailla mukana. Tämä havainto puhuu sen puolesta, että kyseessä ei ole aito rajaesine organisaation eri osien välillä. Starin ja Griesmerin (1989) rajaesineen käsitteessä olennaista on se, että sen tulisi helpottaa kommunikaatiota sen jakavien yhteisöjen välillä. Hyvinvointikertomus ei kuitenkaan voi helpottaa kommunikaatiota, jos sitä ei edes tunneta.

Toiseksi hyvinvointikertomukseen sisältyvää hyvinvointisuunnitelmaa ei aina koettu aidosti vaikuttavaksi tai strategiseksi eikä sillä arvioitu olevan ohjaavaa vaikutusta. Se koettiin usein pelkäksi pakolliseksi raportointivälineeksi ja siihen viitattiin muun muassa pakkopullana. Tämä havainto tukee Syväjärven ja Leinosen (2019) analyysin tuloksia, joiden mukaan hyvinvointikertomustyön suurimmat haasteet liittyivät strategisen orientaation puutteeseen.

Bechy (2003) toteaa, että vaikka rajaesineellä voi olla erilainen rooli sitä hyödyntävissä yhteisöissä, tässä tapauksessa toimialoilla, sen tulisi olla kaikille osapuolille jollain tavoin merkityksellinen. Myös tältä kannalta tarkasteltuna hyvinvointikertomus ei näytä aidolta rajaesineeltä. Se vaikuttaa Levinan ja Vaastin (2005) termin asetetulta rajaesineeltä, siis rajaesineeksi suunnitellulta artefaktilta, joka ei (ainakaan vielä) ole sulautunut käytänteisiin. Levinan ja Vaastin (2005) mukaan asetetut rajaesineet voivat muodostua aidoksi käytännön rajaesineiksi, jos niitä hyödyntävät yhteisöt omaksuvat artefaktin. Tämä edellyttäisi, että kaikkien siihen osallistuvien toimialojen johtavat viranhaltijat pitäisivät sitä arvokkaana yhteistyön kannalta. Näin ei kuitenkaan aineiston perusteella ole. Kuten luvussa 5.3 kerrottiin, osa haastateltavista koki hyvinvointiryhmän toiminnan ”päälle liimatuksi” ja

eräs haastateltava kuvaili sitä ”tekemällä tehdyksi”. Myös tämä vahvistaa käsitystä hyvinvointikertomuksesta asetettuna rajaesineenä.

Viranhaltija 6A: *”No ehkä se on perinteet tossa foorumissa, mikä on nyt tekemällä tehty tuo hyvinvointiryhmä. Meillä se on ollut luontaista jo kauan sitten ja ehkä sen takia, koska se kaava on jo siellä monesti siellä valmiina.”*

Aiemmin todettiin myös, että kriittisyyteen voi liittyä myös reviiriajattelua puolin ja toisin. Tämä kytkeytyi usein siihen, että maankäyttö ja tekniset alat ovat usein jääneet työssä sivummalle, kun vetovastuu on ollut sosiaali- ja terveyssektorin tai sivistyspalveluiden edustajien koordinoimaa. Maankäytöstä vastaavia viranhaltijoita ei aina otettu toimintaan mukaan, ja toisaalta osa heistä saattoi kokea, että heidän varpailleen astutaan. Eräs haastateltava kuvaili uusia käytäntöjä ja mentaliteettia ”hyvinvointi-ismiksi”, jota tuputetaan. Hyvinvointikertomus saatettiin kokea enemmänkin muiden toimialojen asiaksi:

Viranhaltija 13A: *”Sanotaanko näin että hyvinvointikertomus niin sehän tyypillisesti tulee meille vähän sellaiselle lausunnolle, eli tavallaan pyydetään et lukekaa, ja sit ihan oikeesti se fiilis mikä siinä on, niin on sellanen et ’no okei, toi nyt tuli’, ja sit joku nopeesti sen lukaisee, koska on se fiilis et no eihän.. se on vähän toisen palvelualueen asioita ja tällstä, niin siinä tulee semmonen.. Näinhän ei saisi olla, mut tää on se arki mitä mä kuvaan, eli jollain lailla pitäisi saada ne ihmiset enemmän siihen sitoutumaan, ja sit jos se tulee tavallaan sieltä vähän valmiiksi pureskeltuna aika myöhäisessä vaiheessa meille, niin sit me todetaan et ’no eipä täs nyt ihan hirveesti oo tehtävissä’, niin se myöski se kommentointi on sellasta... joka ei ehkä edesauta sen parempaa muotoa. Tää on tämmönen ihan puhdas inhorealistinen kommentti tähän asiaan.”*

Bechyn (2003) mukaan rajaesineellä on erilainen rooli eri sosiaalisissa todellisuuksissa, mutta sen tulee olla kaikille osapuolille merkityksellinen rajaesine. Siltä ei vaikuta, jos hyvinvointikertomus tulee ainoastaan luettavaksi maankäytöstä vastaaville johtaville viranhaltijoille. Täytyy kuitenkin muistaa, että aineisto edustaa haastateltujen yksilöiden mielikuvia yhteistyöstä. Se ei poista sitä, etteivätkö muut organisaatiossa olevat voisi kokea hyvinvointikertomusta rajaesineenä. Rajaesine voikin toimia hyvin tiettyjen ryhmien välillä, mutta ei silti välttämättä sovellu uuden ryhmän tullessa mukaan (Bechy 2003). Se ei myöskään tarkoita sitä, etteikö hyvinvointiryhmä voisi jossain kaupungeissa toimia areenana rajatyöskentelylle ja hyvinvointikertomus rajaesineenä.

Hyvinvointikertomuksessa ja -suunnitelmassa voi kaikista sen vajavaisuuksista huolimatta nähdä potentiaalia varsinaiseksi rajaesineeksi. Hyvinvointiryhmän toiminnan suurimmaksi eduksi katsottiin se, että se tuo oleelliset tahot osallistumaan yhteiseen keskusteluun. Kaikkien näiden tahojen mukaan saaminen ei ole itsestäänselvyys, sillä kuten Abernethy (2014) toteaa, se voi olla jopa haastavinta monialaisessa yhteistyössä. Parhaissa tapauksissa hyvinvointikertomuksen kuvattiin myös

syventävän yhteistä ymmärrystä tai tarjoavan mahdollisuuksia oppimiseen ja oman osaamisen kehittämiseen. Muutamat viranhaltijat kuvailivat hyvinvointiryhmän työtä tärkeäksi. Hekin tosin totesivat, että konsepti vaatii kehittämistä. Yksi haastateltava kertoi huomanneensa työn kehittyneen paremmaksi ja myös tietoisuuden siitä kuvattiin kehittyneen paremmaksi.

Hyvinvointiryhmän työskentelystä oli myös käytännön hyötyjä. Eräs hyvinvointiryhmässä mukana oleva haastateltava totesi, että koska hyvinvointikoordinaattori paketoii tiedon ja esittelee keskeisimmät näkökulmat, aikaa säästyy, kun toimialojen edustajat voivat näin omaksua yleiskuvan kehitystilanteesta käymättä itse läpi suurta määrää erilaisia indikaattoreita.

#### 6.4.2 Muita mahdollisia rajaesineitä

##### **Kaavaselostukset ja arvioinnit**

Tapanisen (2002, 224) mukaan vaikutusten ennakkoarvointien laaja-alaisuutta näyttäisi rajoittavan se, että arvioinnin nimeäminen rajaa niitä hallinnonaloja ja ammattiryhmiä, jotka valtuutetaan arvioinnin tekijöiksi. Sama ilmiö näyttäisi siis näkyvän keskustelussa hyvinvointiryhmästä ja -kertomuksesta: ne mielletään hyvinvointipalveluiden asiaksi. Hyvinvointikertomus koettiin usein ikään kuin muiden toimialojen asiaksi, kun taas kaavaselostukset nostettiin esiin muutamissa haastatteluissa hyvänä, jo olemassa olevana hyvinvointivaikutusten raportointina.

Viranhaltija 8A: ”Mehän tehdään kaavoissa vaikutusarviointi aina, ne on kaavaselostuksessa ja oikeastaan ihan kaikki liittyy hyvinvointiin. Terveys liittyy hyvinvointiin, meillähän on ympäristöterveys, joka on osa kaavoitusta sillä lailla, että meidän kaavojen pitää olla turvallisia ja terveellisiä. Niistä pitää syntyä turvallista ja terveellistä kaupunkia. Elikkä melut, ilmansaasteet, pienhiukkaset, kaikki tän tyyppiset asiat jo siellä ilman muuta. Plus sitten riittävän valon saanti asunnoissa ja meidän vahditaan oikeastaan ihan kaikkea. Ja palvelujen sijainti lähellä ihmisiä ja virkistysalueiden sijainti lähellä ihmisiä, puistojen. (...) Mutta siis, me joudutaan tää terveellisyys, turvallisuus, kaikki vaikutusarvioinnit tekemään eri tekijöiden suhteen kaavaselostukseen kaavassa. Ja me otetaan ne palvelut huomioon, kaikki oikeastaan mitä äsken tuossa luetteloin, niin isompien alueiden kaavoissa me tehdään, meillä on palveluverkkoselvitykset siellä mukana, mitä me tehdään palveluhallintokuntien kanssa yhtäkaa, tai yhdessä.”

Myös kaavoihin liittyvät vaikutustenarvioinnit koettiin yleisesti riittäviksi. Iso osa haastatelluista viranhaltijoista suhtautui varsin penseästi EVA-arvointimenetelmään. Sitä pidettiin raskaana, ja se tuntui monesta päällekkäiseltä työltä jo tehtyjen kaavaprosesseihin liittyvien vaikutusten arviointien lisäksi. Teoriassa EVA voi vaikuttaa hyvin potentiaaliselta rajaesineeltä siinä merkityksessä, jonka Star ja Griesmer (1989, 410–411) nimesivät standardisoiduksi toimintatavaksi. Se voisi auttaa toimijoita hahmottamaan moniin eri toimialoihin kytkeytyviä monimutkaisia hankkeita tarjoamalla

yhtenäisen prosessin arviointia varten koko organisaatiossa. Arvioinneista keskusteltaessa ei kuitenkaan juuri puhuttu monialaisesta yhteistyöstä, eikä se näyttäytynyt toimijoita yhteen tuovana rajaesineenä.

Eräs haastatelluista viranhaltijoista nosti esiin, että kaavaselostusten hyviä käytäntöjä vaikutustenarvioinneista sekä kaavaselostuksia varten kerättyä, jo olemassa olevaa dataa voisi käyttää myös hyvinvointikertomustyössä

## **Teknologiset tietopalustat**

Monet haastateltavat kertoivat kaipaavansa kehittyneempiä tietopalustoja, joissa väestötieto, hyvinvoinnin indikaattorit ja/tai kaavaselostuksien data saataisiin koko organisaation ulottuville yhtenäisessä muodossa. Myös väestökehityksen ennakkointiin toivottiin parempia työkaluja. Havainnon merkittävyttä korostaa se, että tietopalustoista ei erikseen kysytty haastattelukysymyksissä, vaan haastateltavat nostivat sen esiin spontaanisti.

*Viranhaltija 13A: ”Ja sit se että.. en mitenkään halua olla teknologiaorientoitunut, eikä sitä että teknologia korjaisi ihmiset, mutta onhan myös sellasia, jos meillä on jotakin helppokäyttöisiä analyysisovelluksia, tai sanotaanko et meillä on tulossa semmonen johdon raportointityökalu varmaan tossa heti elokuussa, sen piti tulla jo nyt, niin sieltä sellaisen tietyn datan löytäminen helposti mikä vois olla tällästä väestöanalyysityypistäkin, et kaikki saisi semmosen yleissilmäyksen koska vaan, mistä vaan, äkkiä, niin tälläset työkalut niin ne on kriittisiä kanssa.”*

Karttapohjaiset tietopalustat ja -mallit ovat hyvä esimerkki potentiaalisesta rajaesineestä. Ne voisivat helpottaa tiedonkulun ongelmia ja auttaa hahmottamaan kokonaisuuksia yli perinteisten toimialarajojen, kun eri alojen tuottama ja hyödyntämä tieto olisi kaikkien saatavilla ja analysoitavana. Ne toisivat myös spatiaalisen ulottuvuuden näkyväksi kaikkien toimintojen arviointiin.

*Haastattelija: ”Miten sä aattelet, että onks eri toimialoilla tavallaan jaettu käsitys siitä, että miten maankäytöllä voidaan vaikuttaa hyvinvoinnin edistämiseen?”*  
*Viranhaltija 10A: ”Emmä usko että sitä, ei varmaan riittävässä määrin. Enemmän varmaan meidän pitäisi tehdä yhteistyötä ja vaihtaa tietoja, et ihan kyllä sitä on, en mä sano, että se ihan tyhjissä, mut sit joku palveluverkonäkökulma, niin kyllä se on ehkä enemmänkin siitä, että millä tavalla saadaan se tieto havainnollistettua ja sitten eri toimialojen käyttöön. Tavallaan sen tiedon tuottaminen siihen muotoon, et se ei oo pelkästään se yleiskaavakartta tai asemakaavakartta vaan siinä on jumalattomasti sitä selvitystä ja dataa niin puhutaan näistä tietomalleista. Niin mä näkisin että tän puolen pitäisi jatkossa kehittyä enemmän jotta sitten kuka tahansa sivistyspuolen tai sote-puolella pystyy hyödyntää ilman että pidetään joku palaveri ja kysytään että ’mitäs te ootte ajateltu tälle alueelle’, vaan sen pitäisi löytyä ihan sieltä tietomallista”*

Kehittyneempien tietojohdamisen sovellusten käyttöönotto edellyttäisi kuitenkin tarpeeksi teknistä osaamista sitä hyödyntävissä organisaatioissa. Paraskaan teknologia ei korvaa vuorovaikutusta, mutta voi sujuvoittaa sitä.

Parhaimmillaan tämänkaltaiset työkalut tai niiden versiot voisivat toimia siltoina moniin eri suuntiin. Tällaisia tietomalleja voisi käyttää myös tiedon jakamiseen oman organisaation ulkopuolelle ja helpottaa siten myös osallistamista ja jopa uusien, julkiseen dataan perustuvien liiketoimintamahdollisuuksien syntyä. Starin ja Griesmerin (1989, 410–411) määritelmän mukaan yhteinen tietotalusta voisi toimia rajaesineenä, ”säilytyspaikkana”, joka kokoaa tietoa yhdenmukaisten kriteerien mukaan järjestettyinä. Eri ryhmät, kuten eri toimialat tai monialaiset yhteistyöryhmät, voisivat käyttää alustaa eri tarkoituksiin, mutta se palvelisi ja toisi yhteen yhtä lailla kaikkia ja auttaisi siten luomaan jaettua ymmärrystä ja parantamaan päätöksenteon holistisuutta sekä tietoperusteisuutta.

### **Strategia ja strategiaprosessi**

Strategia tarkoittaa suunnitelmaa, jolla pyritään saavuttamaan tavoiteltu päämäärä. Kaupunkien ja maakuntien strategiat ovat usein visionäärisiä ja suuria linjoja maalaavia, ja niitä tarkennetaan toteutusohjelmissa. Strategia voisi siis luoda rajat, joiden sisällä ymmärrys yhteisestä päämäärästä ja sen saavuttamisen keinoista on ikään kuin yleistyneenä abstraktiona, ideaalituypina, jonka Star ja Griesmer (1989, 410) nimeävät yhdeksi rajaesineen ilmenemistyyppiksi. Strategia voi tarjota yhteisen, tunnistettavan ymmärryksen tavoitellusta tulevaisuudesta ja matkasta sinne juuri likiarvoisuutensa vuoksi, mutta toisaalta se johtaa helposti siihen, että sitä tulkitaan eri tavoin.

Kuten haastateltavien erilaista suhdetta poliittisiin päätöksentekijöihin esitelleessä taulukossa 2 (luku 6.1.2) esitettiin, myös strategiaan oli varsin erilaisia suhtautumistapoja. Osa haastateltavista näki sen kuvastavan jaettua ymmärrystä, kuten ideaalituypinen rajaesine, mutta toiset taas huomauttivat, että pelkkä strategian olemassaolo ei välttämättä takaa yhteistä ymmärrystä, jos se on hyvin tulkinnanvarainen tai jos strategiaprosessi ei ole ollut osallistava. Onnistunut strategiaprosessi puolestaan voi hyvinkin olla rajatyöskentelyä siinä merkityksessä kuin Karppi ja Vakkuri (2019) sen esittävät.

### **Mallia MAL+PE-työstä?**

Hyvinvoinnin edistämiseen tähtäävää monialaista julkista johtamista verrattiin kestäväää kehitystä edistämään pyrkivään MAL+PE-työhön tämän tutkimuksen luvussa 6.2.2. MAL+PE-työ sopiikin

verrokiksi hyvin, sillä kuten hyvinvointi, myös kestävä kehitys on kompleksinen ilmiö ja käsitteenä abstrakti. Sen lisäksi hyvinvoinnin ja kestävä kehityksen edistämisen tavoitteet ovat usein linjassa toistensa kanssa (Abernethy, 2016).

Myös haastateltavat vertasivat toisinaan MAL+PE-työtä hyvinvoinnin edistämiseen. Eräs haastateltava toi MAL-sopimuksen spontaanisti esiin esimerkkinä yhteistä ymmärrystä näkyväksi tekevästä rajaesineestä. Toinen haastateltava puolestaan kertoi, että liikenteen ja maankäytön hahmottaminen yhtenä kokonaisuutena on hyödyttänyt MAL-työtä, mutta myös avannut keskustelua maankäytön ja liikenteen yhteydestä hyvinvointiin. Se on näin lisännyt jaettua ymmärrystä eri toimintojen kietoutumisesta toisiinsa.

*Haastattelija: ”No kun puhuttiin näistä tämmösistä temaattisista kokonaisuuksista, mitkä ehkä tuo yhteen helpommin eri aloja ja mainitsit tän liikkumisohjelman. Niin mitä muita tämmösiä on?”*

*Viranhaltija 5A: ”No itse asiassa tän maankäytön ja liikenteen yhteensovittamisen tavoite, mikä on monessa paikassa, niin sehän on avannut ihan hirveästi tätä keskustelua ja sillä on myös kytkentöjä tohon hyvinvointiin, just terveyden edistämiseen. Mutta ylipäänsä, et on ruvettu miettii sitä kaupunkia ehkä, ei erillisinä juttuina, et meillä on maankäyttö ja liikenne, vaan et minkälaista kaupunkirakennetta ne yhdessä muodostaa. Ja siitä on ollut hyötyä tossa MAL-suunnittelussa.”*

Toisaalta, kuten aiemmin todettiin, palveluiden ja elinkeinojen kehittämisen näkökulma eli PE-kytkentä MAL-ytimeen on sen sijaan jäänyt heikommaksi (Karppi & Vakkuri, 2018; Sankala et al., 2018). Eräs haastateltava totesi, että he eivät ole edes yrittäneet lähestyä koko MAL+PE-kokonaisuutta, koska jo maankäytön, liikenteen ja asumisen näkökulmien yhdistäminen on ”ihan tarpeeksi hankalaa”. Juuri näiden välillä raja-aidat lienevät korkeimmillaan erilaisten toimintalogiikoiden vuoksi. Myös tämän tutkimuksen aineistossa haastateltavat kokivat yhteistyön muiden teknisten alojen kanssa yleisesti sujuvaksi, mutta yhtymä hyvinvointipalveluiden tuottajien näkökulmiin oli toisinaan epäselvempi.

Hyvinvoinnin käsitteen ”omistajuutta” käsittelevässä luvussa 6.2.2. todettiin myös, että yhteistyön rakentuminen ensisijaisesti tiettyjen toimintojen ympärille aiheuttaa helposti muiden jäämisen vähemmälle huomiolle. Jos hyvinvoinnin nähdään kuuluvan ensisijaisesti sosiaali- ja terveystalouden toimialan piiriin, ei ole yllättävää, jos teknisten alojen näkökulmat jäävät syrjään. Sama ilmiö näkyy MAL+PE-yhteistyössä, jossa toimialojen välistä yhteistyötä rakennetaan toisesta suunnasta.

Karppi ja Vakkuri (2019) arvelevat lisäksi, että institutionaalisesti vakiintuneet ja vahvat kaupunkiorganisaatiot ovat hankalampi lähtökohta rajatyöskentelylle verrattuna institutionaalisesti

heikkoihin kaupunkiseutuihin. Yhteistyön edistämisessä ja rajaesineiden etsimisessä kannattaa ainakin osin ottaa oppia MAL-työstä. Hyviäkin käytänteitä ei kuitenkaan voi kopioida sellaisenaan varsin erilaisten lähtötilanteiden vuoksi.

### 6.4.3 Reagointi ulkoiseen disruptioniin

Toisinaan kuulee sanottavan, että yhteinen vihollinen yhdistää. Sanonta näyttäisi pitävän paikkansa, mitä haastatteluaineistoon tulee, sillä haastateltavat kuvailivat yhteisten uhkien tuovan toimialoja yhteen. Tällaisia olivat esimerkiksi ilmastonmuutokseen, väestön ikääntymiseen ja spatiaalisen segregaaation kasvuun liittyvät suuret trendit.

Toimijoita yhteen tuovien toimintaympäristön muutosten ei kuitenkaan tarvinnut olla automaattisesti uhkakuvia. Esimerkiksi kasvuun liittyvät haasteet saattoivat olla osassa kaupungeista ja maakunnista ”positiivisia ongelmia”, mutta ne kokosivat silti toimijoita yhteen organisaatioiden sisällä. Toisinaan tällaisen toimintaympäristön rajun muutoksen ja siitä seuraavan uudelleenjärjestymisen tarpeen aiheuttavat uudet innovaatiot. Tätä voidaan nimittää *disruptioksi*. Haastatteluiden tekoaikana yksi tällainen disruptio oli sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistus yhdessä siihen kytketyn maakuntauudistuksen kanssa. Siihen valmistautuminen oli osassa organisaatioista ja erityisesti maakuntien liitoissa saanut aikaan muutoksia yhteistyössä.

*Viranhaltija 2D: ”-- kun tätä maakuntauudistusta valmisteltiin, niin nyt oli ajatus siitä, että miten se jatko etenee tän uudistuksen valmistelun [jälkeen], niin oli tarkoitus muodostaa tällainen hyvinvointiteemainen ryhmä, jossa oli sitten, no sosiaali- ja terveyspuolen ihmisiä, mutta oli tarkoitus sitten meiltäkin osallistua, maankäytön suunnittelun näkökulmasta siihen.”*

*Viranhaltija 3D: ”Ja meidän tehtiin näistä sote-palveluiden sijoittumisesta, esimerkiksi nyt kun vielä sote-uudistusta valmisteltiin ton edellisen hommelin pohjalta, niin meillähän tehtiin jonkun verrankin sitä pohjatyötä, et meil on ihan kiinnostavat tietovarannot jo olemassa siitä fyysisestä infrastruktuurista, et mitä on missäkin ja muuta. Et kyllä meillä tietyllä tavalla niitä palasia on, mut täytyy sanoo, et se on jäänyt mun mielestä aika pienelle osiolla se hyvinvointiasiantuntemus ikään kuin ainakin tässä maankäytön suunnittelussa.”*

Osa haastateltavista oli huolissaan yhteistyön tulevaisuudesta rajapinnan siirtyessä kauemmaksi. Eräs haastateltava totesi, että monialainen yhteistyö tulee hankaloitumaan merkittävästi.

Maakunta- ja sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistuksen nouseminen esiin aineistossa ulkoisena disruptiona resonoi tämän tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen kanssa. Majoinen ja Anttila (2017; 2018) sekä Paahtama (2016) korostavat kunnan roolin muutoksen edellyttävän hyvinvoinnin edistämisen uudelleenmäärittelyä kunnissa, ja Karppi ja Vakkuri (2019, 58–60) toteavat, että

ennakoidut hallinnon uudistukset nostivat esiin tarpeen suunnitteluongelmien uudelleenmäärittelylle ja -tulkinnoille myös MAL+PE-työssä.

Edellä verrattiin MAL+PE-työtä ja hyvinvoinnin edistämistä rajatyöskentelyn näkökulmasta. Vaikka niiden konteksti on erilainen, niistä löytyy myös paljon yhtäläisyyksiä. Tästä syystä ei olekaan yllättävää, että maakunta- ja sosiaali- ja terveysterveyspalvelu-uudistus näkyi myös molemmissa yhteistyön viitekehyksissä toimintaympäristöä ravistelevana tekijänä, ulkoisena disruptiona, joka muokkasi julkisen hallinnon toimialojen välisiä raja-aitoja. Karpin ja Vakkurin (2019, 58–60) mukaan se pakotti toimijat tarkastelemaan jaettuja, vielä tunnistamattomia tuntemattomia faktoreita (*”unknown unknowns”*) yhteistyössä ja asetti perustavanlaatuisen systeemitason kompleksisuuden tulkintakehykseksi, joka avasi uusia mahdollisuuksia tutkia ja löytää aivan uudenlaisia ratkaisuja.

Suuret systeemiluontoiset muutokset voivat Karpin ja Vakkurin (2019) mukaan olla traumaattisia vakiintuneille organisaatioille ja niiden johdolle. Ne voivat kuitenkin avata uusia mahdollisuuksia rajojen uudelleenjärjestämiseen ja luoda rajatyöskentelyä toimijoiden välille. Toisaalta, jos johto kieltää tarpeen uusille yhteistä ymmärrystä luoville areenoille ja sen sijaan tarjoaa ainoastaan yksinkertaistettuja ratkaisuja kompleksisiin ongelmiin, menetetään mahdollisuudet uutta luoville ratkaisuille. (Karppi & Vakkuri 2019, 59–60.) Aineistossa tämä näkyi parhaiten raja- ja yhdistelytavoitteen soveltamisena hyvinvoinnin monialaiseen edistämiseen.



## 7 PÄÄTELMÄT

Tässä luvussa vedetään yhteen luvuissa 5 ja 6 esitettyjä analyysin tuloksia ja tarkastellaan niitä suhteessa aiempiin teoretisointeihin sekä havainnollistetaan luomalla uusia kategorisointeja. Luvun tarkoituksena on kirkastaa vastauksia tutkimuskysymyksiin sekä vastata kysymykseen ”entä sitten?” sekä tarjota kehittämissuosituksia.

Maankäytöstä vastaavien johtavien viranhaltijoiden hyvinvointikäsitys näyttäytyi laajana. Haastateltavat tunnistivat, että hyvinvointiin yhdistetyt ilmiöt ja asenteet olivat muuttuneet heidän uriensa aikana. He tunnistivat elementtejä niin hyvinvoinnin fyysisestä, toiminnallisesta, sosiaalisesta kuin psyykkisestäkin ulottuvuudesta. Toisin kuin Virrankosken (1997) tutkimuksessa, tässä tarkastelussa rajaustavoite ei vaikuttanut olevan yhteydessä suppeaan hyvinvointikäsitykseen. Eroa oli myös Päiväsen (2001) tutkimukseen, jossa todettiin, että kaavoittajille ja liikennesuunnittelijoille oli ominaista fysikalisoita elinympäristöä. Tulokset kuvastavat siis hyvin hyvinvointiparadigman muutosta yhteiskunnassa, joskin erilaisiin tuloksiin voivat vaikuttaa myös erilaiset tutkimusasetelmat.

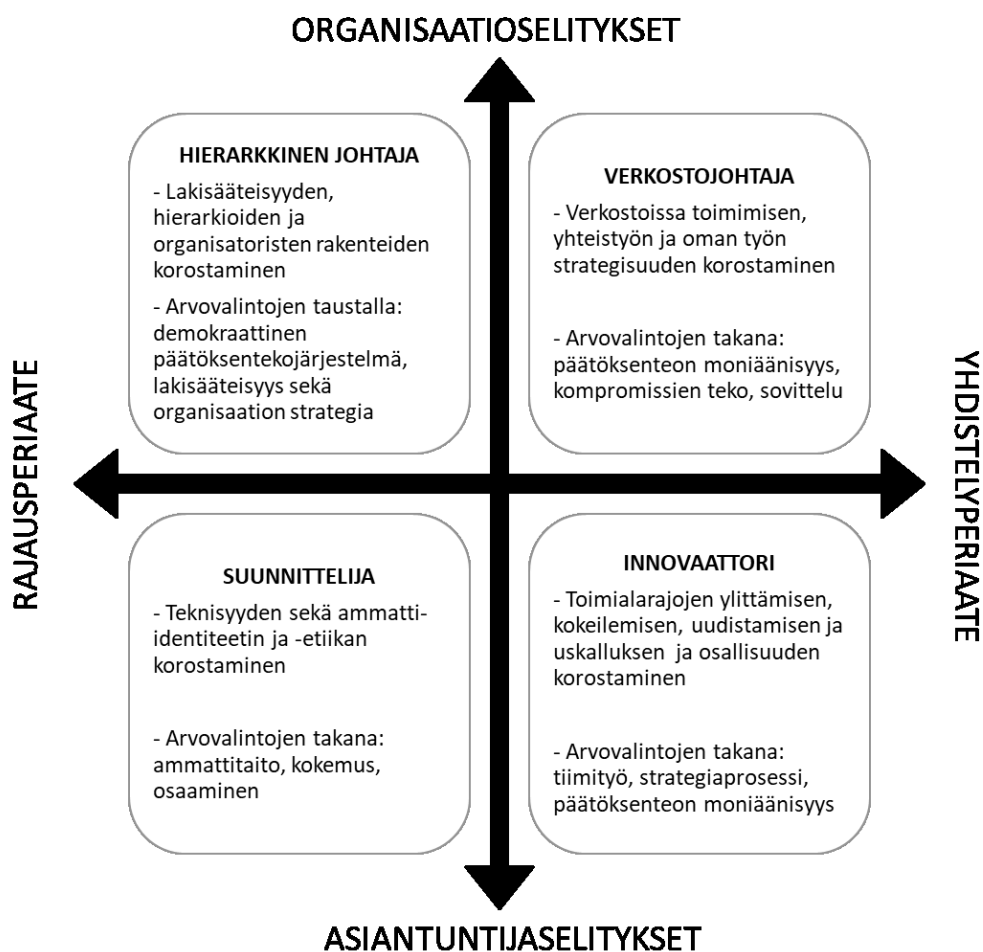
Haastatteluissa painottui erityisesti hyvinvoinnin toiminnallinen ja psyykkinen ulottuvuus, ja näihin viranhaltijat kokivat voivansa vaikuttaa. Liikkumaan kannustava yhdyskuntarakenne ja viherverkon elvyttävä ja virkistävä vaikutus ovatkin usein ympäristöterveyden nk. uuden aallon tutkimuksen kohteina, joten aiheet ovat olleet pinnalla. Toisin kuin 1960- ja 1970-lukujen ihanteessa, jossa sosiaalista hyvinvointia parannettiin kohdistamalla huomio yhdyskuntarakenteen suuriin linjauksiin, tämän tutkimuksen haastatteluissa sosiaalinen ulottuvuus yhdistettiin verrattain pienemmän skaalan kehittämiseen. Tulokset olivat ristiriidassa Kauppisen ja Tähtisen (2003, 3) määritelmän kanssa, jonka mukaan yleiskaavoissa korostuvat vaikutukset terveyteen, sosiaalisiin oloihin ja kulttuuriin ja asemakaavoissa vaikutukset turvallisuuteen ja eri väestöryhmien toimintamahdollisuuksiin lähiympäristössä. Tähän saattaa vaikuttaa se, että yleiskaavatasolla puhutti erityisesti toiminnallisuuden ulottuvuus. Sen korostumista on vauhdittanut erityisesti ilmastonmuutoskeskustelu ja sen mukanaan tuomat kestävän kehityksen mukainen tiivis yhdyskuntarakenne.

Haastatteluissa korostui myös piirre, jota teoreettiseen viitekehykseen valitut lähteet eivät juurikaan huomioineet: maankäytöstä vastaavien johtavien viranhaltijoiden työnkuvaa määritteli usein vuorovaikuttaminen monenlaisilla erilaisilla rajapinnoilla. Vaikka tämän tutkimuksen tutkimuskysymykset käsitelivät yhteistyötä nimenomaan hyvinvoinnin edistämässä, haastatteluissa

kävi selväksi, että hyvinvoinnin edistämistyö hahmotetaan paljon laajempaan kuin sitä varten perustettujen yhteistyöelimien toimintaa, jossa tunnistettiin usein puutteita mutta toisaalta myös potentiaalia. Tästä syystä ei olisi ollut perusteltua sivuuttaa haastateltujen puheesta välittyvää kuvaa siitä, että erittäin moninaiset vuorovaikutuksen rajapinnat määrittelevät näiden viranhaltijoiden työtä mitä suurimmassa määrin.

Haastatteluista välittyivät näin erilaiset roolit, joita johtavien viranhaltijoiden tulee omaksua suhteessa rajapintoihin, joilla he toimivat. Oman työn kuvauksista näkyy selkeästi asiantuntijuutta korostava substanssikysymysten parissa tehtävä suunnittelijaidentiteetti. Sen lisäksi työ edellyttää myös linjaorganisaatiota johtavan, hierarkkisen johtajan roolin ottamista, sillä haastateltavat ovat vastuussa tietyistä toiminnoista ja henkilöstöstä organisaatiossaan. Näiden lisäksi heiltä odotetaan myös toimiala- ja organisaatiorajoja ylittävää toimintaa, jota teoreettisessa viitekehyksessä esitelty ja erityisesti uudempi kirjallisuus korostaa. Monissa organisaatioissa korostetaan yhä enemmän monialaisuutta, moniäänisyyttä ja innovatiivisuutta ratkaisujen hakemisessa. Tähän tähtäävät muun muassa juuri hyvinvointityöryhmät ja erilaiset pyrkimykset parantaa asukkaiden osallisuutta. Lisäksi monialaisen, innovaatioita korostavan roolinoton lisäksi tarvitaan myös tällaisen moninaisissa verkostoissa tapahtuvan työn johtamista.

Tulosten analyysissä on hyödynnetty teoreettisessa viitekehyksessä esitettyjä kategorisointeja ja erityisesti Virrankosken (1997) luokittelua yhdistely- ja rajaustavoitteisiin yhteistyön päämäärissä sekä asiantuntija- ja organisaatioselityksiin mahdollisten ristiriitojen selittämisessä. Kuva 2 havainnollistaa edellä kuvattuja erilaisia rooleja näiden tavoitteiden ja selitysten painotusten mukaan.



Kuva 2: Erilaiset roolit suhteessa yhteistyön tavoitteisiin sekä mahdollisten ongelmien selittämiseen

Kaikki haastatellut eivät kuvanneet kaikkia näitä rooleja, vaan he painottivat usein joko yhtä tai kahta roolia. Yleensä nämä olivat raja- tai yhdistelyperiaatteeseen linkittyviä rooleja. Sen sijaan yksittäisissä haastatteluissa eivät juurikaan korostuneet yhtäaikaaisesti hierarkkisen ja verkostojohtajan tai innovaattorin ja suunnittelijan rooleihin yhdistetyt piirteet. Tämä johtunee siitä, että lähtökohta selityksiin on varsin erilainen. Suunnittelijan roolia tarkasteltaessa ongelmana nähdään usein se, että muut toimijat eivät ymmärrä toimialan erityispiirteitä, kun taas innovaattorin roolia tarkasteltaessa yhteistyötä vaikeuttavat nimenomaan kahliutuminen oman alan totuttuihin näkökulmiin. Eri johtajarooleja tarkasteltaessa organisatoristen rakenteiden ongelmat ovat myös erilaisia. Hierarkkisen johtajan roolin painottuessa monialaisen työn ongelmana on lisääntyvä työ määrä, epäselvät organisatoriset rakenteet sekä kokonaisuuden koordinaation puute. Verkostojohtajan roolista taas monialaisen työn ongelmana on ensisijaisesti hallinnon siiloutunut rakenne.

Suhtautuminen poliittiseen päätöksentekoon rajapintana vaihteli erityisen paljon. Tätä kuvattiin taulukossa 2. Suhde poliittiseen päätöksentekoon voidaan myös yhdistää kuvan 2 rooleihin.

Suunnittelijaidentiteetin painottuessa usein poliittisuus etäännytetään omasta työstä. Hierarkkista johtajuutta painottaessa taas strategia korostuu yhteistä tahtotilaa kuvaavana ohjenuorana. Innovaattorin roolia tarkasteltaessa taas strategiaperin sijaan painottuu strategiaprosessi eli sen osallistavuus ja moniäänisyys. Verkostojohtajuutta painotettaessa poliittiset päätöksentekijät näyttäytyvät tärkeänä rajapintana muiden joukossa.

Kaikki kuvassa 2 esitetyt roolit ovat tarpeellisia. Se, millainen osaaja kuhunkin tehtävään tarvitaan, on kuitenkin tapauskohtaista. Tämä korostuu rekrytoinneissa sekä yhteistyön suunnittelussa, mutta se voi olla myös hyödyksi omien vahvuusalueiden ja kehitettävien ominaisuuksien tunnistamisessa. Roolien moninaisuus kuvaa myös yhä verkostoituneempaa ympäröivää yhteiskuntaa. Tämä tulisi ottaa huomioon myös korkeakouluissa. Maankäytöstä vastaavien johtavien viranhaltijoiden työ edellyttää substanssiosaamisen ja johtamiskokemuksen lisäksi hyviä vuorovaikutustaitoja eri rajapinnoilla. Myös erilaisille, erityisesti tiedon analysointiin liittyville osaamisprofiileille on kysyntää maankäytön suunnittelussa, ja kaupunkisuunnitteluun kaivattiin myös humanististen alojen osaajia. Kaupunkisuunnittelussa voitaisiinkin hyödyntää nykyistä laajempia osaamisyhdistelmiä.

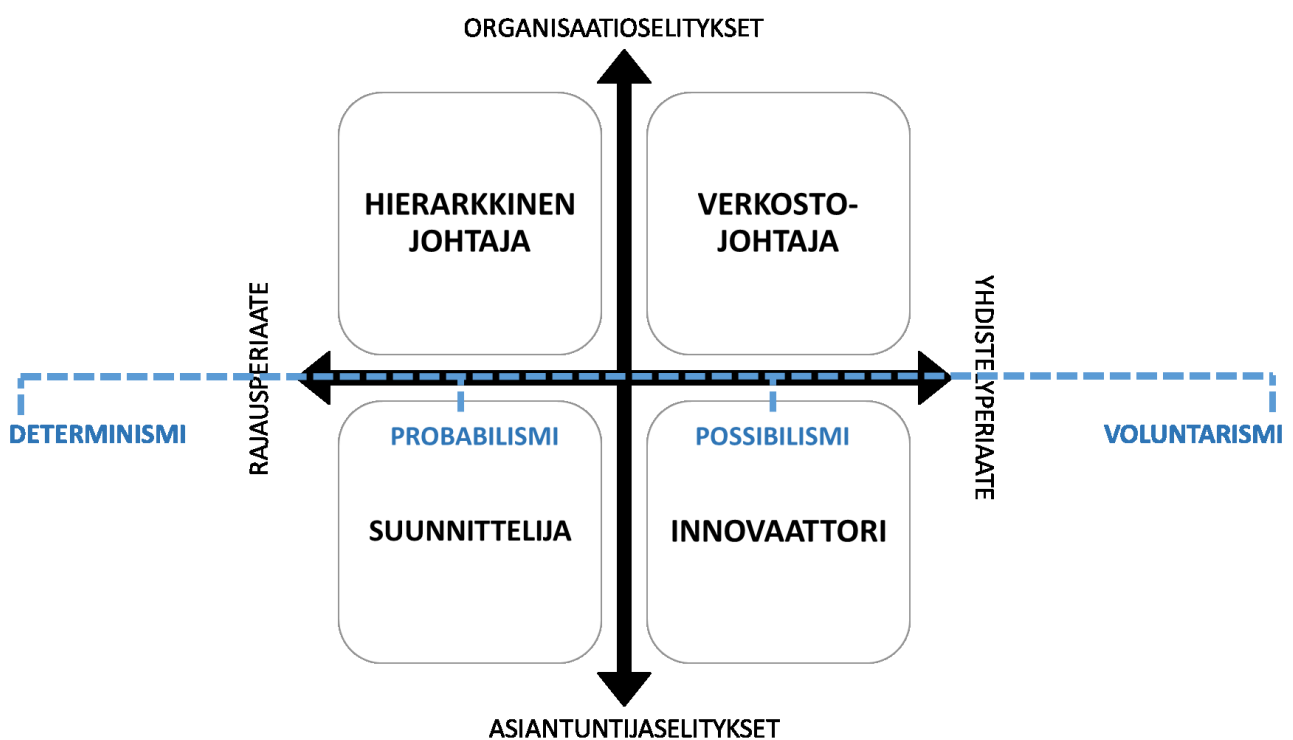
Asenne ihmisen ja ympäristön suhteen vaikutti olevan pääasiassa possibilistinen. Kaupunkia kuvailtiin tosinaan asukkaiden oman toiminnan ”mahdollistajana”. Tämä korostui erityisesti silloin, kun painotettiin päätöksenteon moniäänisyyttä ja osallistamista.

Toisaalta haastateltujen puheessa toistui myös probabilistisia ja jopa deterministisiä piirteitä. Nämä liittyivät pääasiassa ihmisten kulkutapoihin ja segregatioon, jotka olivat ilmiöitä, joihin haastatellut viranhaltijat kokivat voivansa vaikuttaa. Sen sijaan muihin hyvinvoinnin ulottuvuuksiin liittyvissä asioissa korostettiin erityisesti hyvinvoinnin subjektiivisuutta. Subjektiivisuuden korostaminen oli toisinaan varsin pitkälle vietyä, ja se sai jopa pohtimaan, kärsiikö maankäytön suunnittelu determinismin traumasta. Kyse ei välttämättä ole ainoastaan maankäytön suunnittelua koskevasta ilmiöstä, vaan se kuvaa myös ideaa kaupungin roolista mahdollistajana. Tämä voidaan yhdistää myös verkostomaisempaan johtamiseen ja alusta-ajatteluun hierarkioiden sijaan. Salliva ja omaehtoisuutta korostava kaupunkikulttuuri kuulostaa paremmalta kuin rajoittava ja autoritääriinen johtaminen. Se tuo kuitenkin relevantiksi ensimmäisen Rapoportin (1977) esittämistä kysymyksistä: *Miten ihmiset muokkaavat ympäristöään – ja mitkä ihmisten yksilölliset tai erilaisiin ryhmiin liittyvät ominaispiirteet ovat relevantteja ympäristön muovautumisessa?* Omaehtoisuutta korostava johtaminen ei ota huomioon sitä, että yksilöllinen ja ryhmien toimintakyky ja mahdollisuus vaikuttaa ympäröivään maailmaan vaihtelee. Jos keskustelussa ei oteta huomioon ihmisten erilaisia tarjoumia ja haavoittuvaisuustekijöitä, idea aktiivisesta kansalaisesta, joka rakentaa hyvinvointiaan

mahdollistavassa alustamaisessa ympäristössä, lähenee siten Päiväsen (2001, 74–79) kuvaamaa self help -ajattelua.

Subjektiiivisuuden korostuminen voi perustua yhteiskunnalliseen muutokseen: kun perustarpeet pääosin tyydyttyvät, hyvinvointi määrittyy entistä enemmän yksilöllisten valintojen kautta, kuten Saari ja Weckroth (2013) ovat todenneet.

Käsitys ihmisen ja ympäristön suhteesta voidaan myös yhdistää kuvan 2 havainnollistukseen erilaisista rooleista maankäytöstä vastaavien johtavien viranhaltijoiden työssä. Tämä on esitetty kuvassa 3. On kuitenkin muistettava, että vaikka toiset haastateltavat korostivat enemmän joitain rooleja, kyseessä ei ole kuitenkaan luokittelu johtajista henkilöinä. Kyse on paitsi haastateltujen henkilökohtaisesta maailmankuvasta ja työnkuvasta, se on myös hyvin paljon sidoksissa siihen, mistä toiminnosta tai hyvinvoinnin ulottuvuudesta kulloinkin puhutaan.



Kuva 3: Erilaiset roolit ja ihmisen ja ympäristön suhde

Vaikka haastateltavat nostivatkin subjektiiivisuuden usein esille, sillä viitattiin useimmiten yksilökohtaisiin preferensseihin, ei niinkään yksilöiden tai ryhmien kokemuksiin tarjoumiin tai haavoittuvaisuuteen. Sensitiivisyys koski useimmiten ihmisten ikävaiheita, ei yleensä muita erityisryhmiä. Kuten Nurmi et al. (2018, 122–123) totesivat, hyvinvoinnin edistämistyön ei tulisi olla ainoastaan hyvinvoinnin mahdollistamista jo hyvinvoiville. Erityisesti haavoittuvimmassa asemassa olevien asukkaiden kokemusten tunnistaminen olisi olennaista.

Toisaalta nykyisenkaltainen kokemustiedon selektiivisyys tunnistettiin ongelmaksi. Yksi merkittävimmistä haasteista hyvinvointitiedon hyödyntämiseen oli *vaikuttamistarjouma*. Vaikuttamistarjoumalla tarkoitetaan tässä sitä, että kuten haastateltavat usein kertoivat, eri ihmisillä on eri kynnys osallistua kaupungin kehittämiseen. Kokemustietoa saadaan harvoin erityisryhmiltä, kuten vaikkapa maahanmuuttajilta, pitkäaikaistyöttömiltä, syrjäytymisvaarassa olevilta nuorilta tai yhteiskunnan huono-osaisilta, joita esimerkiksi kaupungin turvallisuus koskee aivan erityisesti. Monet nimesivät osallisuuden edistämisen tärkeäksi osaksi työtään, ja organisaatioissa pyrittiin kehittämään uusia innovatiivisia tapoja kerätä uutta tai hyödyntää olemassa olevaa tietoa paremmin ja holistisemmin. Tämä korostui erityisesti innovaattorin roolissa.

Kokemustiedon hyödyntämisen hankaluus saattaa myös osittain johtua siitä, millaiseksi kokemustieto mielletään. Se pelkistyi haastatteluissa valitettavan usein lakisääteiseksi kuulemiseksi, ja se koettiin varsin raskaaksi. Helposti käytettävissä oleva hyvinvointitieto ei ylipäätään aina vastannut tarpeisiin, ja tiedon analysoinnin resurssit ja osaaminen katsottiin usein riittämättömiksi. Kokemustiedon systemaattisemman keräämisen ja hyödyntämisen lisäksi osallistamiskäytäntöjen monipuolistaminen ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien tekeminen näkyväksi yhä laajemmalle joukolle ihmisiä olisikin siten askel holistisempaan tietojohdantamiseen.

Tutkimuksen tulosten perusteella tarvittaisiinkin aivan uusi suhtautuminen hyvinvointitietoon, sen keräämiseen ja analysointiin. Esimerkiksi hyvinvointikertomuksissa hyödynnetään monia tietolähteitä, joita voitaisiin hyödyntää myös maankäytön suunnittelussa (esimerkiksi kouluterveyskyselyiden tai AHT-tutkimuksien kaltaisia lähteitä). Haastatteluiden valossa hyvinvointitiedon tulisi olla paikkatietoon sidottua ja mieluusti vielä tietoalustalla, jota voitaisiin hyödyntää niin maankäytön kuin muidenkin toimialojen ja toimialat ylittävän suunnittelun työkaluna.

## 8 POHDINTA

Tämä luvun tarkoitus on pohtia tutkimuksen tulosten ja päätelmien luotettavuutta ja merkittävyyttä yleisemmässä yhteiskunnallisessa kontekstissa. Luvun lopussa esitetään myös jatkotutkimustarpeita tulosten ja kirjallisuuden vertailun perusteella.

### **Tutkimuksen luottavuuden ja rajoitusten tarkastelu**

Laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arvioinnin kriteereitä ja tämän tutkimuksen metodologisia valintoja ja niiden soveltuvuutta tutkimusasetelmaan on avattu luvussa 4. Seuraavaksi käsitellään tämän tutkimuksen luotettavuutta Lincolnin ja Cuban (1985) arviointikriteereiden perusteella sekä keinoja, joilla sitä on pyritty parantamaan.

Tutkimuksen siirrettävyyttä on pyritty parantamaan kuvailemalla aineistoa mahdollisimman tarkasti anonymiteetin sallimissa rajoissa, jotta tutkimuksen siirrettävyyttä muihin tutkimuksellisiin tai käytännön konteksteihin voidaan arvioida tapauskohtaisesti. Tuloksia ei esimerkiksi voitane sellaisenaan soveltaa pienten kuntien kontekstiin. Toisaalta sovellettavuutta on pyritty parantamaan ottamalla mukaan haastateltavia kaikilta kaavatasoilta. Lisäksi havainnot on siirrettävyyden vuoksi pyritty linkittämään aikaisempaan kotimaiseen aiheesta tehtyyn tutkimukseen vertailemalla tuloksia ja päätelmiä niihin. Keskeisimmät vertailukohdat ovat kotimaisia suomalaisten kuntien tehtäväkentän erityislaatuisuuden vuoksi. Tutkimustulokset, joihin tuloksia vertaillaan, eivät kuitenkaan ole kovin tuoreita. Tämä johtuu siitä, että vastaavanlaista tutkimusta viranhaltijoiden hyvinvointikäsityksistä maankäyttöön jollain lailla liittyviltä aloilta ei ole viime aikoina tehty. Tämä tekee tutkimusaiheesta erityisen mielenkiintoisen, mutta toisaalta heikentää tulosten ja päätelmien vertailtavuutta. Toisaalta tulosten vertailuun tulee joka tapauksessa suhtautua varovasti, sillä tutkimusasetelmat ovat lähtökohtaisesti erilaisia. Lähdekirjallisuuden julkaisuajankohta ja toimintaympäristön muutokset on tässä kuitenkin pyritty huomioimaan tulkintoja tehtäessä.

Tutkimuksessa ei ole käytetty triangulaatiota, joka Lincolnin ja Cuban (1985, 299) mukaan parantaisi tutkimuksen vahvistettavuutta, sillä triangulaatio olisi ollut hankala sovittaa tutkimusasetelmaan. Tutkimusaihe vaikuttaa kuitenkin nyt olevan ajankohtainen, joten on mahdollista, että aiheesta saadaan pian lisää uutta tutkimustietoa, jolloin myös tulosten vahvistettavuutta pystytään arvioimaan paremmin.

Varmuutta puolestaan on pyritty lisäämään kuvaamalla mahdollisimman avoimesti tutkimusprosessia ja erityisesti sitä, miten tuloksista on päädytty tehtyihin tulkintoihin. Luotettavuutta arvioitaessa on tunnistettava myös mahdollisten ennakoimattomien tekijöiden vaikutus. Tässä tutkimuksessa yksi tällainen tekijä oli se, että johtavia viranhaltijoita oli vaikeahko saada haastateltavaksi. On mahdollista, että haastatteluihin on valikoitunut suhteessa paljon sellaisia henkilöitä, jotka ovat jo lähtökohtaisesti kiinnostuneita aiheesta.

Tutkimuksen uskottavuutta lisää se, että haastatteluaineisto on suhteellisen laaja. Lisäksi puolistrukturoitu haastattelu antaa tilaa dialogisuudelle, joka mahdollistaa jatkokysymysten ja tarkentavien kysymysten tekemisen. Uskottavuutta on myös pyritty parantamaan siten, että refleksiivisyyteen on kiinnitetty paljon huomiota tutkimusprosessin aikana. Kuten johdannossa todettiin, tutkimuksessa on hyödynnetty osittain vuonna 2018 tehdyn selvitystyön (Sahamies, 2018) aineistoa. Tästä johtuen osa haastatteluista on tehty haastattelijan ollessa työsuhteessa Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymään ja loput on tehty opiskelijan ominaisuudessa. Tämä tarkoittaa, että tutkijan positio on voinut haastateltavien mielestä olla erilainen, ja se on saattanut vaikuttaa esimerkiksi siihen, kuinka avoimesti organisaation ongelmista on puhuttu. Tutkijan rooliin onkin kiinnitetty huomiota analysoimalla haastattelunauhoista erikseen myös haastattelijan puhetta luotettavuuden lisäämiseksi.

Eräs rajoitus liittyy juuri selvitystyön tuottamaan aineistoon ja esiymmärrykseen. Selvityksen yhteydessä tehdyt haastattelut ovat vaikuttaneet niihin olettamiin, jotka ovat vaikuttaneet erityisesti haastattelurungon suunnitteluun. Aluksi tarkoitus oli keskittyä analysoimaan tulosten piirteitä, jotka *eroavat* kirjallisuuden ja selvityksen tuottamasta esiymmärryksestä. Tietoisien refleksiivisen pohdinnan jälkeen kuitenkin tämän vuoksi analyysivaiheessa on otettu erityiseen tarkkailuun myös ne asiat, jotka näyttäisivät *vahvistavan* esitietoa, jotta mahdollisilta yksinkertaisilta ja helpoilta mutta vääriltä tulkinnoilta välttyttäisiin.

Tutkimusasetelma osoittautui haastavaksi siinä mielessä, että haastateltavia on tutkittu ikään kuin kokemusasiantuntijoina, sillä tutkimuksen kohteena ovat olleet nimenomaan heidän käsityksensä sekä kokemuksensa monialaisesta hyvinvoinnin edistämisestä omassa organisaatiossaan. Haastateltavat ovat tässä mielessä kokemusasiantuntijoita ja perinteisessä merkityksessä alansa asiantuntijoita. Anonymiteetistä huolimatta osassa haastatteluja oli huomattavissa, että haastateltavat omaksuivat ikään kuin ”organisaatiopuhetta”: he siteerasivat strategiaa tai olivat esimerkiksi valmistautuneet etsimään materiaalia hankkeista, jossa eivät olleet henkilökohtaisesti edes olleet mukana. Vaikka nämä olisivatkin mielenkiintoisia esimerkkejä ja tietyllä tapaa kuvasivat sitä,



millainen toiminta mielletään hyvinvoinnin edistämiseksi, ongelmana on, että organisaatiopuhetta voi olla toisinaan vaikea erottaa henkilökohtaisista mielipiteistä ja kokemuksista. Tähän haasteeseen on pyritty vastaamaan tarkastelemalla ennen haastatteluja ja niiden analysoinnin yhteydessä organisaatioiden strategioita.

### **Tulosten hyödyntäminen, yhteiskunnallinen merkittävyys ja jatkotutkimustarpeet**

Tämän tutkimuksen löydöksiä voidaan joiltain osin soveltaa käytännön kehittämistyöhön. Ensinnäkin tuloksissa ja päätelmissä esitettyjä havaintoja voidaan hyödyntää hyvinvointiryhmien ja muiden hyvinvoinnin edistämisen yhteistyöelimien kehittämisessä.

Huomiota siitä, että hyvinvointikertomusta tai hyvinvointiryhmää ei tunnettu kovin hyvin tai pidetty yleisesti kovin merkittävänä yhteistyön alustana, ei tule sivuuttaa. Hyvinvointikertomuksen tunnettuutta ja strategisuutta tulisi kehittää. Kehittämisessä olisi selvästi tarve huomioida maankäytön rooli paremmin hyvinvoinnin edistämässä. Lisäksi haitallisesta reviiriajattelusta pitäisi pyrkiä eroon. Toiseksi, edellisessä luvussa esiteltyä typologiaa maankäyttöjohtajan rooleista voitaisiin myös hyödyntää vahvuusalueiden ja kehittämiskohteiden itsearviointiin. Ne voivat myös auttaa hahmottamaan ja sanoittamaan, millaista johtajuutta työyhteisö tarvitsee. Kolmanneksi yksi tämän tutkimuksen keskeisimmistä havainnoista on se, että haastatellut viranhaltijat eivät kokeneet hyvinvointiedon muuttuneen uransa aikana. Tämä alleviivaa sitä huomiota, että hyvinvointitieto ei tällaisenaan vastaa muuttuneisiin hyvinvointikäsitteisiin.

Näiden löydösten lisäksi tämä tutkimus on tuottanut tietoa johtavien maankäytöstä vastaavien viranhaltijoiden hyvinvointikäsitteistä ja niiden muutoksesta. Löydökset resonoivat teoreettisessa viitekehityksessä kuvatun ajatuksen kanssa siitä, että hyvinvointiparadigma on todella muutoksessa. Tämän muutoksen tutkiminen on tärkeää, koska johtavien viranhaltijoiden näkemykset heijastavat ja ovat osa sitä, mitä Kinnunen (1998, 27) nimittää normatiiviseksi hyvinvoinnin ulottuvuudeksi, joka taas vaikuttaa voimakkaasti kaikkeen yhteiskunnalliseen toimintaan ja päätöksentekoon.

Koska kyseessä on tutkimusaihe, jota ei ole juurikaan tutkittu ja olemassa oleva tutkimus on vanhaa, löydösten merkittävyys on edellä mainittujen käytännön soveltamiskohteiden lisäksi tutkimuksellista laatua. Se rikastaa ja yhdistelee teoreettista viitekehystä aiheen ympärillä ja siten omalta osaltaan paikkaa tutkimuksellista aukkoa. Rikkaampi viitekehys voi auttaa tutkijoita tulevaisuudessa tunnistamaan kehityslinjoja ja lisätä tutkimusten luotettavuutta erityisesti siirrettävyyden näkökulmasta. Voidaankin todeta, että tämän tutkimuksen hyödyntämisen näkökulmasta juuri

tutkimuksellinen ulottuvuus on tärkeimmässä roolissa. Parhaassa tapauksessa tämä tutkimus luo pohjaa uuden tutkimuksen syntymiselle.

Mielenkiintoisia jatkotutkimusaiheita olisivat esimerkiksi hyvinvointitiedon kehittämiseen liittyvät aiheet. Niiden kehittämisen kannalta olisi hedelmällistä kartoittaa kokemuksia niin koti- kuin ulkomaillakin käytössä olevista tietomalleista, joissa tilallinen kontekstuaalisuus on otettu huomioon sitomalla informaatio paikkatietoon. Olisi mielenkiintoista tutkia, miten hyvinvointitieto on implikoitu niihin ja toimivatko ne rajaesineinä eri toimialojen välillä. Tärkeä tutkimusaihe olisi myös, miten kehittämisessä on otettu huomioon ihmisten eri tavoin havaitsemat tarjoumat sekä haavoittuvaisuus ja millaista tietoa niiden arvioimiseen käytetään.

Olisi mielenkiintoista tarkastella aihetta myös kansainvälisellä tasolla, esimerkiksi millaisia erilaisia tapoja organisoida monialaista hyvinvoinnin edistämistä on olemassa erilaisten paikallisen hallinnan mallien kontekstissa ja millainen rooli maankäytöllä on niissä. Tulokset eivät nimittäin ole siirrettävissä sellaisenaan muuhun kuin Suomen kontekstiin, sillä Suomessa kunnilla on perinteisesti ollut varsin vahva rooli nimenomaan maankäytön kysymyksissä. Lisäksi tuloksissa ei juurikaan tullut esille teoreettisessa viitekehyksessä esitetty ajatus hyvinvoinnin tai siihen liittyvien toimintojen edistämisestä kilpailuvalttina. Anttiroikon (2018) kuvaamaa Wellness City –mallin mukaista ajattelua ei siis ollut tunnistettavissa. Olisi mielenkiintoista vertailla tämän tutkimuksen tuloksia kaupunkeihin, joiden strategiassa terveys ja hyvinvointi ja niihin kiinnittyvät palvelut näyttelevät suurta roolia.

Paikallishallinto ja maankäytön suunnittelu elävät tällä hetkellä monien muutosten aikaa sote-uudistuksen ollessa pöydällä ja MRL-uudistuksen muovatessa sitä, millaisiin säädöksiin maankäyttö tulevaisuudessa perustuu. Olisi tärkeä saada tietoa siitä, miten nämä uudistukset vaikuttavat normatiiviseen hyvinvointikäsitteeseen ja millainen rooli maankäytöllä on tulevaisuudessa hyvinvoinnin edistämisessä ja miten sitä voidaan kehittää.

# LÄHTEET

- Aaltonen, S. & Högbacka, R. (2015). *Umpikujasta oivallukseen. refleksiivisyys empiirisessä tutkimuksessa*. Nuorisotutkimusverkosto/ Nuorisotutkimusseura, julkaisuja 164. Tampere University Press.
- Abernethy, P. (2016). *Bridging conceptual “silos”: Bringing together Health Promotion and Sustainability Governance for Practitioners at the Landscape Scale*, *Local Environment*, 21:4, 451-475
- Ahlgren, N. (2018). *Kunnat hyvinvointikertomuksen raportteina*. Pro gradu -tutkielma, Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulu.
- Altman, I. & Rogoff, B. (1987). World Views in Psychology: Trait, Interactional, Organismic and Transactional Perspectives. Teoksessa: Stokols & I. Altman (toim.), *Handbook of Environmental Psychology* (Vol. 1, pp. 245-281). New York: Wiley.
- Anttiroiko, A-V. (2018). *Wellness city: Health and Well-being in Urban Economic Development*. Birkhauser.
- Anttiroiko, A-V. (2010). *Luova kaupunkikehittäminen: Kaupunkikonseptit innovatiivisen kaupunkikehittämisen apuna*. Sente-julkaisu 32/2010. Tampereen yliopisto, Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö.
- Bechky, B. (2003). *Sharing Meaning Across Occupational Communities: The Transformation of Understanding on a Production Floor*. *Organization Science*. 14(3), s. 312-330.
- Canter, D. (1991) Understanding, assessing and acting in places: Is an integrative framework possible? Teoksessa: Gärling, T. Evans & G Evans (toim.) *Environment, Cognition, and Action: An Integrated Approach*. New York: Oxford University Press, 1991, 191-209
- Castells, M. (2000). *The rise of the network society* (2. painos.). Oxford: Blackwell.
- Cervero, R; Guerra, E; Al, S. (2017). *Beyond mobility planning cities for people and places*. Washington DC: Island Press 2017.

- Dahlgren G, Whitehead M. (1991). *Policies and Strategies to Promote Social Equity in Health*. Stockholm, Sweden: Institute for Futures Studies
- Doucet, A. & Mauthner, N. (2002). Knowing Responsibly: Linking Ethics, Research Practice and Epistemology. Teoksessa: Melanie Mauthner; Maxine Birch, Julie Jessop & Tina Miller. (toim.) *Ethics in Qualitative Research*. (pp. 124-145). Lontoo: Sage.
- Dunton, G. F; Jamner, M. S; & Cooper, D. M. (2003). Assessing the perceived environment among minimally active adolescent girls: Validity and relations to physical activity outcomes. *American Journal of Health Promotion*, 18(1), 70-73.
- Handy, S. (2004). *Critical Assessment of the Literature on the Relationship among Transportation, Land Use and Physical Activity*. Transportation Research Board and the Institute of Medicine Committee: Physical Activity, Health Transportation and Land Use.
- Harvey, D. (2009). *Social justice and the city* (Uudistettu painos). Athens: University of Georgia Press.
- Healey, P. (2003). *Collaborative Planning in perspective*. Planning Theory Vol. 2(2): 101–123
- Healey, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Basingstoke: Macmillan
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2008). *Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (1997). *Tutki ja kirjoita* (1.- 2. p.). Helsinki: Kirjayhtymä.
- Hoffrén J; Lemmetyinen, I; Pitkä, L. (2010). *Esiselvitys hyvinvointi-indikaattoreista – Mittareiden vertailu ja kehittämiskohteet*. Sitran selvityksiä 32. Helsinki 2010.
- Hynynen, A. (2009). Hajautumisprosessit verkostoituvassa kaupungissa. Teoksessa: R. Sairinen (toim.) *Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja elinympäristön laatu*. Espoo: Teknillinen korkeakoulu, 2009.
- Hytönen, J; Kotavaara, N; Ahlqvist, T. (2018). *Elinvoiman askelmerkkejä ja ristiriitoja, Maankäytön suunnittelijoiden näkemyksiä kuntien tulevaisuudesta*. Arttu2-tutkimusohjelman julkaisusarja 5/2018. Suomen Kuntaliitto 2018.

- Karppi, I. (2019). *Siilojen välissä - kuinka edistää monialaista yhteistyötä hyvinvoinnille edullisia yhteiskuntia kehitettäessä*. Seminaariesitys. Saatavilla osoitteessa: <https://mal-verkosto.fi/wp-content/uploads/2019/05/Ilari-Karppi.pdf> HYMY-seminaari, Tampere 24.4.2019. Viitattu 27.10.2019
- Karppi, I., Vakkuri J. (2019). Organising complexity. Creating Boundary Objects for Sustainable Urban Development. A. Heikkinen, A. Kangas, J. Kujala, H. Laihonen & A. Lönnqvist (toim.) *Leading change in a complex world: Transdisciplinary Perspectives*. Tampere University Press.
- Karppi, I; Vakkuri, J; Sankala, I; Sahamies, K. (2019). Rajanylityksiä 2: Kompleksisuuden organisointia. Teoksessa: R. Mäntysalo; V. Kanninen; E. Purkarthofer & O-W. Koste (toim.), *Kaupunkiseudut: Ristiinvalotuksia ja rajanylityksiä, BEMINE-hankkeen loppuraportti* (s. 98-102) Aalto-yliopiston julkaisusarja CROSSOVER, 3/2019. Aalto-yliopisto Rakennetun ympäristön laitos.
- Kauppinen, T. & Hätönen, H. (2014). Hyvinvointikertomus kunnan asukkaiden hyvinvoinnin kuvaajana. *Premissi, terveys- ja sosiaalialan johtamisen erikoisjulkaisu* 5/2014. Vol 9, 29–34.
- Kauppinen, T; Tähtinen, V. (2003). *Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi -käsikirja*. Stakes aiheita 8/2003. Stakesin monistamo, Helsinki 2003.
- Killingsworth, R; Earp, J; & Moore, R. (2003). Supporting health through design: Challenges and opportunities. *American Journal of Health Promotion* Vol. 18, 1-3.
- Kinnunen, P. (1998). *Hyvinvoinnin ruletti: Tutkimus sosiaalisen tuen verkostojen jäsentymisestä 1990-luvun lopun Suomessa*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.
- Kuhn, T. S. (1996). *The structure of scientific revolutions*. 3. painos. Chicago: University of Chicago Press.
- Kurkinen J. (2004). *Raahen seudun hyvinvointi. Kansalaisten kokemuksia hyvinvoinnista ja palveluista*. Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen julkaisusarja 11/2004. Oulu: Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus

- Korpela, K; Päivänen, J; Tienari, S; Wallenius, M; Wiik, M (2001). Ympäristöterveys käsitteenä ja tutkimuskohteena. Teoksessa: K. Korpela (toim.), *Melukylä vai mansikkapaikka. Aukkaiden ja asiantuntijoiden näkemyksiä asuinalueiden terveellisyydestä*. Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 467. Oy Edita Ab, Helsinki
- Kyttä (2017). *Health promotive urban environment*. Verkkoluento. Saatavilla osoitteessa: <https://www.youtube.com/watch?v=5yI-dwdUwVQ> Aalto Yliopisto 27.11.2017. Viitattu 3.2.2019
- Kyttä, M. & Kahila, M. (2006). *PehmoGIS. Elinympäristön koetun laadun kartoittajana*. 951-22-8400-6.
- Laasonen, V; Antikainen, J; Haanpää, S; Aro, T; Salminen, V; Järvelin, A-M; Koskinen, J; Laesterä, E; Huovari, J. (2018). *Tiedolla johtaminen aluekehittämisessä – ehdotus aluekehityksen tilannekuvaviitekehikseksi ja -mittaristoksi*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2/2018. Valtioneuvoston kanslia.
- Lang, J., Moleski, W. (2010). *Functionalism Revisited*. London: Routledge.
- Levina, N. & Vaast, E. (2005). The Emergence of Boundary Spanning Competence in Practice: Implications for Implementation and Use of Information Systems. *MIS Quarterly*. 29(2), s. 335–363.
- Lewin, K. (1976). *Field theory ion social science: selected theoretical papers* Greenwood Press
- Lincoln, Y. S. & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills: Sage.
- Lindfors, P., Rigodd, A.-M. & Rimpelä, M. (2010). Terveiden edistäminen kunnan tehtävänä: kuntajohdon tulkintoja. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 38, 1/10.
- Majoinen, K; Antila, A. (2018). *Miten johdetaan hyvinvoinnin edistämistä kunnissa?* Arttu2 - tutkimusohjelman julkaisusarja Nro 4/2018. Julkaisija: Suomen Kuntaliitto.
- Majoinen, K; Antila, A. (2017). *Hyvinvoinnin edistäminen kunnassa - Sisältö, mahdollisuudet ja haasteet*. Arttu2 tutkimusohjelman julkaisusarja Nro 12/2017. Julkaisija: Suomen Kuntaliitto.

- Männistö, S; Mieskolainen, J (2015). *Hyvinvointikertomukset Länsi- ja Sisä-Suomen alueella*. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston julkaisuja /2015. Julkaisija: Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat vastuualue.
- Niemelä, P. (2010). *Hyvinvointipolitiikka*. Helsinki: WSOYpro
- Nurmi, H; Syväjärvi, A; Leinonen, J. (2018). Osallistava toimintaote hyvinvoinnin edistämistyössä. Teoksessa: *Kohti vaikuttavaa päätöksentekoa ja johtamista hyvinvointipalveluissa*. J. Lammintakainen; S. Laulainen (toim.), Publications of the University of Eastern Finland - General Series 24/2018, 113–126. Kuopio: Itä-Suomen yliopisto.
- Paahtama, S. (2016). *Hyvinvoinnin edistämisen käsite ja sisältö*. Arttu2-tutkimusohjelman julkaisusarja 7/2016. Kuntaliitto 2016.
- Pentikäinen, S. (2014). *Kunnan viranhaltijoiden ja valtuutettujen näkemyksiä hyvinvointikertomuksesta*. Terveyskasvatuksen pro gradu -tutkielma, Terveystieteiden laitos, Jyväskylän yliopisto 2014.
- Perttilä, K; Orre, S; Koskinen, S; Rimpelä, M (2004). *Kuntien hyvinvointikertomus: Hankkeen loppuraportti*. Aiheita 7/2004. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan avoin julkaisuarkisto Julkari.
- Päivänen, J. (2001). Kaupunkisuunnittelu ja ympäristön terveellisyys – suunnittelijoiden ja asiantuntijoiden näkökulmia. Teoksessa: K. Korpela (toim.), *Melukylä vai mansikkapaikka. Asukkaiden ja asiantuntijoiden näkemyksiä asuinalueiden terveellisyydestä*. Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 467. Oy Edita Ab, Helsinki
- Rapoport, A. (1977). *Human Aspects of Urban Form: Towards a Man-Environment Approach to Urban Form and Design*. Oxford: Pergamon Press.
- Ristimäki, M. (2009). Autoriippuvainen yhdyskuntarakenne ja täydennysrakentamisen haaste Suomessa. Teoksessa: R. Sairinen (toim.), *Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja elinympäristön laatu*. Espoo: Teknillinen korkeakoulu, 2009.
- Saari, J. (2012). *Onnellisuuspolitiikka: Kohti sosiaalisesti kestävää Suomea*. Kalevi Sorsa - säätiön julkaisuja 1/2012.

- Saikkonen, P; Hannikainen, K; Kauppinen, T; Rasinkangas, J; Vaalavuo, M. (2018). *Sosiaalinen kestävyys : asuminen, segregaatio ja tuloerot kolmella kaupunkiseudulla*. Aiheita: 2/2018, Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan avoin julkaisuarkisto Julkari
- Sairinen, R; Manninen, R; Peltonen, L; Wiik, M. (2006). *Ympäristöterveys yhdyskuntasuunnittelussa. Näkökulmia hyvinvointia edistävään elinympäristöön*. Suomen ympäristö 13/2006. Suomen ympäristökeskus SYKE
- Salokorpi, A. (1984). Kaupunkirakentaminen. Teoksessa: E. Jutikkala & P. Tommila (toim.), *Suomen kaupunkilaitoksen historia: 3, Itsenäisyyden aika* (s. 269–330). Suomen kaupunkiliitto, Helsinki. 1984.
- Sankala, I; Karppi, I; Vakkuri, J; Sahamies, K. (2018). Sosiaalista kestävyttä suunnittelemassa? Sektorit ylittävien ilmiöiden hallinnan haaste. Poster. Bemine Urban Forum V. saatavilla osoitteessa: [https://bemine.fi/wp-content/uploads/2018/11/Posteri\\_sosiaalista\\_kestavyytta\\_suunnittelemassa.pdf](https://bemine.fi/wp-content/uploads/2018/11/Posteri_sosiaalista_kestavyytta_suunnittelemassa.pdf)
- Simpura, J. (2008). *Hyvinvoinnin ja terveyden tietopyramidi*. Yhteiskuntapolitiikka 72 (185–189) Terveyden ja hyvinvoinninlaitos.
- Srinivasan S, O’Fallon LR, Dearry A. (2003). Creating healthy communities, healthy homes, healthy people: Initiating a research agenda on the built environment and public health. *Am J Public Health*. 2003;93(9):1446-1450.
- Sundqvist S; Oulasvirta L. (2011). *Vaikutusten ennakoarviointi kunnallisessa päätöksenteossa*. Kuntaliitto 2011.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2012). *Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen loppuraportti*. Sosiaali- ja terveysviraston raportteja ja muistioita 2012:21
- Star, S. L. (2010). This is not a boundary object: Reflections on the origin of a concept. *Science, Technology, & Human Values*, 35(5), 601-617.
- Star, S. L., & Griesemer, J. R. (1989). Institutional ecology, 'translations' and boundary objects: Amateurs and professionals in Berkeley's museum of vertebrate zoology. *Social Studies of Science*, 19(3), 387-420.



- Syväjäärvi, A; Leinonen, J. (2019). *Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen strategiatyö vaatimatonta - osallisuutta ja yhteistyötä vahvistettava*. Policy Brief: Päätöksenteon tueksi, PROMEQ-hanke 13/2 2019.
- Syväjäärvi, A; Leinonen, J. (2018). *Terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen käytännöt kunnissa - kohti vaikuttavaa?* Seminaariesitys. Kuntaliiton Kuntien hyvinvointiseminaari 22.5.2018, Helsinki. Saatavilla osoitteessa: <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Esitys%20kuntaliitto%20220518%20Syv%C3%A4j%C3%A4rvi%20%26%20Leinonen.pdf> Viitattu 11.11.2018
- Tarkiainen, A. (2014). Näkökulmia hyvinvointijohtamiseen ja hyvinvointitiedon tuottamiseen – tapaus Joensuu. Teoksessa: M. Zechner (toim.) *Hyvinvointitieto: kokemuksellista, hallinnollista ja päätöksentekoa tukevaa?* Seinäjoen ammattikorkeakoulun julkaisusarja A: Tutkimuksia 15, 9–31 2014
- THL (2016). *Hyvinvoinnin mittaaminen*. Verkkosivu. Saatavilla osoitteessa: <https://thl.fi/fi/web/hyvinvointi-jaterveyserot/eri-arvoisuus/hyvinvointi/hyvinvoinnin-mittaaminen> Viitattu 17.11.2018
- Tuomi, J. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (Uudistettu laitos.). Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Toikko, T; Zechner, M (2014). Johdanto Teoksessa: M. Zechner (toim.) *Hyvinvointitieto: kokemuksellista, hallinnollista ja päätöksentekoa tukevaa?* Seinäjoen ammattikorkeakoulun julkaisusarja A: Tutkimuksia 15, 9–31 2014
- Tynjälä, P. (1991). Kvalitatiivisten tutkimusmenetelmien luotettavuudesta. *Kasvatus: Suomen kasvatustieteellinen aikakauskirja*, 22(5), 387-398.
- Uusitalo, M; Perttilä, K; Kurenniemi, M. (2005). *Hyvinvointi ja terveyden edistäminen kuntien asiakirjoissa, Asiakirja-analyysi TEJO-pilottikunnissa*. Stakes Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus, Työpapereita 8/2005. Helsinki 2005.
- Uusitalo, M; Perttilä, K; Poikajärvi, K; Rimpelä, M. (2003): *Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen paikalliset rakenteet ja johtaminen (TEJO): Esitutkimusraportti*. Sosiaali- ja terveysministeriö 2003.

- Virrankoski, L. (1997). *Ympäristöterveys ympäristöhallinnon tutkimus- ja yhteistyöhaasteena*. Esiselvitys. Ympäristöministeriön moniste 28. Oy Edita Ab, Helsinki.
- Weckroth, M. (2013) Onnellisuus, raha ja arvovapaa hyvinvointitutkimus? *Yhteiskuntapolitiikka* 4/2013. Terveiden ja hyvinvoinninlaitos.
- WHO (1986). *The Ottawa Charter for Health Promotion*. Saatavilla osoitteessa: <http://www.who.int/healthpromotion/conferences/previous/ottawa/en/>
- WHO (1990) *Environment and health, The European Charter and Commentary* Saatavilla osoitteessa: <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272715/9289011262-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ympäristövaikutusten Arviointi: Ihmisiin Kohdistuvat Terveydelliset Ja Sosiaaliset Vaikutukset*. (1999) Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Zechner, M. (2014). Mitä hyvinvointikertomus kertoo hyvinvoinnista? Teoksessa: M. Zechner (toim.) *Hyvinvointitieto: kokemuksellista, hallinnollista ja päätöksentekoa tukevaa?* Seinäjoen ammattikorkeakoulun julkaisusarja A. Tutkimuksia 15, 9–31

## **Viranomaislähteet**

Kuntalaki (410/2015)

Liikuntalaki (30/2015)

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)

Suomen perustuslaki (731/1999)

Terveystieteiden ja terveysministeriön laki (1326/2010)

# LIITTEET

## LIITE 1

### HAASTATTELURUNKO

- Kuvaile työtäsi ja sen keskeisiä sisältöjä.
- Miten hyvinvoinnin edistäminen näkyy työssäsi?
- Millaisia erityispiirteitä (*kaavataso*) on hyvinvoinnin edistämisen kannalta verrattuna muihin kaavatasoihin?
- Miten maankäytöllä ylipäättään voidaan vaikuttaa kuntalaisten hyvinvointiin?
- Onko hyvinvointikertomustyö sinulle tuttua?
  - Onko hyvinvointikertomuksen tavoitteilla ohjaava vaikutus työssäsi?
  - Oletko ollut hyvinvointiryhmän toiminnassa mukana? Jos ei, kuka edustaa maankäytön näkökulmaa hyvinvointiryhmässä?
  - Miten vuorovaikutus ryhmissä on toteutunut?
  - Miten sitä voitaisiin parantaa?
- Toimitko muissa hyvinvoinnin edistämistä käsittelevissä poikkihallinnollisissa ryhmissä osana työtäsi?
  - Onko ryhmien toiminta helpottanut tavoitteiden saavuttamista?
  - Mitä työkaluja teillä on käytössä yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi? Miten vuorovaikutus ryhmissä on toteutunut?
  - Miten sitä voitaisiin parantaa?
- Pitäisikö maankäytön ja yhdyskuntasuunnittelun olla mukana päättämässä kunnan hyvinvointitavoitteista?
- Millaisin mittarein ja indikaattorein voitaisiin mitata elinympäristön hyvinvointivaikutuksia?
  - Käydäänkö kunnassa keskustelua siitä, millaisia mittareita voidaan käyttää hyvinvoinnin mallintamiseen tai siitä, mitä mitataan, kun mitataan hyvinvointia?
  - Tarvitaanko tällaista keskustelua?
  - Missä tällaista keskustelua käydään/ voitaisiin käydä?
  - Ovatko käsitykset hyvinvoinnin mittaamiseen ja indikoimiseen käytettävästä tiedosta jaettu kunnan sisällä? Miltä osin, miltä osin ei?
- Millaista hyvinvointitietoa itse käytät tällä hetkellä työssäsi?

- Keskeisimmät lähteet?
  - Käytättekö kokemustietoa, keskeisimmät kanavat?
  - Paikkatietoon sidottu väestötieto/ terveystiedot?
  - Hyvinvointitiedon vertailtavuus muihin kaupunkeihin? Mitkä ovat tärkeitä vertailukohtia? Kaupungin sisällä? Sitominen paikkatietoon?
- Miten näkisit hyvinvointitiedon käytön kehittyneen urasi aikana?
    - Millaisena näet sen tulevaisuudessa?
  - Ovatko käsitykset eri toimialojen rooleista hyvinvoinnin edistämistehtävässä jaettuja kunnan sisällä? Miltä osin, miltä osin ei?
  - Onko maankäyttö hyvinvointijohtamista?
    - Tulisiko maankäyttö nähdä sellaisena?
    - Miksi, miksi ei?
    - Mitä pitäisi tapahtua, että niin olisi?
  - Miten näet koulutustaustasi vaikuttavan siihen, miten ymmärrät elinympäristön hyvinvointivaikutukset?